

INTERESSE NACIONAL

ANO 5 • NÚMERO 20 • JANEIRO-MARÇO DE 2013 • R\$ 25,00

<http://interessenacional.com>

MENSALÃO

Interpretação e Segurança Jurídica

Margarida Maria Lacombe Camargo

Favor e Corrupção – Algumas Reflexões Éticas

Roberto Romano

Raízes do Imobilismo Político na Segurança Pública

Luiz Eduardo Soares

O Brasil Está na Direção Certa?

Jorge Arbache

Os Avanços da Era Lula

Alexandre de Freitas Barbosa

Carga Tributária e Obstáculo ao Desenvolvimento

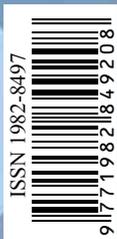
Paulo Francini

Contribuições, Medidas Provisórias e Reforma Tributária

Hamilton Dias de Souza

Erros e Absurdos do Projeto de Código Penal

Miguel Reale Júnior



Mudando o jeito do mundo voar.



Somos a Embraer. Uma empresa brasileira e global, que atua nos segmentos de aviação comercial e executiva e também em soluções de Defesa e Segurança. Com unidades de negócio nos Estados Unidos, França, Portugal, China e Singapura, levamos as cores brasileiras para o mundo inteiro. E todos os dias, trabalhamos para fazer um jeito melhor, mais inteligente e mais ecológico de voar.

INTERESSE NACIONAL



A **Revista Interesse Nacional** oferece agora o seu conteúdo impresso na plataforma tablet. Essa inovação digital beneficia o leitor, pois permite o acesso aos artigos com total mobilidade e interatividade.

A atualização no formato é necessária para acompanhar nossos leitores onde eles estiverem. Para nós, o importante é a qualidade do conteúdo, sem descuidar dos recursos visuais inovadores.

INTERESSE NACIONAL

Ano 5 • Número 20 • Janeiro-Março de 2013

Editora

Maria Helena Tachinardi

Editor Responsável

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

André Singer	José Luis Fiori
Berta Becker	Leda Paulani
Carlos Eduardo Lins da Silva	Luiz Bernardo Pericás
Cláudio Lembo	Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira
Claudio de Moura Castro	Luis Fernando Figueiredo
Daniel Feffer	Raymundo Magliano
Demétrio Magnoli	Renato Janine Ribeiro
Eugênio Bucci	Ricardo Carneiro
Fernão Bracher	Ricardo Santiago
Gabriel Cohn	Ronaldo Bianchi
João Geraldo Piquet Carneiro	Roberto Pompeu de Toledo
Joaquim Falcão	Sergio Fausto

INTERESSE NACIONAL é uma revista trimestral de debates
focalizada em assuntos de natureza política, econômica e social.
Copyright © dos trabalhos publicados pertence a seus autores.

Direitos reservados à

ASSOCIAÇÃO INTERESSE NACIONAL

Av. Brigadeiro Faria Lima, 2413, sobreloja, cj. B
01452-000 • São Paulo • SP • Brasil
Tel. (11) 3039-6330 • fax (11) 3039-6334

CIRCULAÇÃO

DPA Cons. Editorial Ltda.
dpacon@uol.com.br • Tel. (11) 3935-5524

ASSINATURAS

Brand Member Marketing Direto
editorial@interessenacional.com • Tel. (11) 3971-4372

ARTE E PRODUÇÃO GRÁFICA

Via Corporativa Comunicação • viacorporativa@viacorporativa.com.br • Tel. (11) 4327-1000

DISTRIBUIÇÃO NACIONAL

Fernando Chinaglia Comercial e Distribuidora

PUBLICIDADE



atendimento@lemidia.com • (11) 3078-5840

Printed in Brazil 2012

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: Fotografia de RicXand (www.sxc.hu)

Sumário



ANO 5 • NÚMERO 20 • JANEIRO–MARÇO DE 2013

5 Apresentação

ARTIGOS

8 A Interpretação e a Segurança Jurídica no Caso do Mensalão

MARGARIDA MARIA LACOMBE CAMARGO

Durante praticamente todo o segundo semestre de 2012, o Brasil assistiu a um dos maiores julgamentos da história do Supremo Tribunal Federal. Trinta e oito réus, entre os quais parlamentares e ministros de Estado, acusados de crimes contra a administração pública e contra o sistema financeiro nacional. Uma das principais consequências do julgamento da Ação Penal 470, conhecida como Mensalão, será a repercussão da teoria do domínio do fato nos diversos ramos do Direito. Além disso, consideradas as premissas do Direito como interpretação e da supremacia da Constituição, as decisões do STF deverão repercutir em todo o sistema jurídico brasileiro. Os tribunais de primeira e segunda instâncias judiciais, nos estados, não de seguir, ou pelo menos considerar, as diretrizes do STF, emanadas de suas decisões.

15 Favor e Corrupção – Algumas Reflexões Éticas

ROBERTO ROMANO

A ordem social brasileira segue o favor, obstáculo que impede a autonomia dos eleitores e, de outro lado, distorce a vida parlamentar, a efetividade do Executivo nos projetos públicos. No mercado, nos partidos, nas igrejas ou seitas religiosas, o favor define espaços de troca que tornam os programas

políticos irrelevantes. O favor sustenta redes complexas de interesses, lobbies disfarçados, trocas entre poderes, corrupção de agentes públicos por empresas privadas. “Somos uma antirrepública, ou um império, do favor. A Ação 470 e similares só podem ser inteligíveis em semelhante quadro”.

23 Raízes do Imobilismo Político na Segurança Pública

LUIZ EDUARDO SOARES

Cerca de 50 mil brasileiros são vítimas de homicídios dolosos, anualmente, dos quais apenas 8%, em média, são esclarecidos e um número bem menor chega a ser julgado e condenado. A taxa de impunidade relativa aos crimes mais graves alcança o espantoso patamar de 92%, deixando o país em segundo lugar entre os mais violentos do mundo. O Brasil tem a terceira população prisional do mundo, abaixo apenas da China e dos Estados Unidos, e um dos mais velozes crescimentos da taxa de encarceramento do planeta: havia 160 mil presos em 1995; hoje, são 540 mil. Na raiz dos problemas está a arquitetura institucional da segurança pública, estabelecida pelo Artigo 144 da Constituição.

33 O Brasil Está na Direção Certa?

JORGE ARBACHE

O mundo se tornou um lugar mais complexo e desafiador. A nova geografia da produção redesenhará a economia mundial. Haverá mais competição nos mercados, mudanças nas cadeias globais de produção, nas redes mundiais de inovação, no comércio internacional, nos fluxos de capitais, na

geração de emprego e renda. O Brasil está na direção certa para aproveitar as oportunidades deste novo cenário? Há várias oportunidades de crescimento associadas à economia doméstica e internacional. O aumento da renda familiar; os programas de inclusão social, o maior acesso ao crédito, juntamente com a ascensão social de milhões de pessoas, favorecem investimentos em várias áreas.

40 Os Avanços da Era Lula

ALEXANDRE DE FREITAS BARBOSA

O autor sustenta que a Era Lula projetou o país em uma nova direção, deixando para trás o quadro de semiestagnação com abertura indiscriminada e papel acanhado do Estado, traços característicos do período anterior. Entre 2004 e 2008, o PIB expandiu-se a uma média de 4,5% ao ano, graças ao boom internacional, que permitiu uma melhora expressiva das contas externas pós-2002, redução dos juros internos, expansão do crédito e do gasto público – em infraestrutura e para os programas sociais, inclusive previdência social atrelada ao salário mínimo crescente. Com isso, houve expansão do mercado interno. Porém, esses avanços podem se converter em retrocessos no médio prazo. O Brasil precisa reorganizar a sua estrutura produtiva.

51 A Questão Tributária como Obstáculo ao Desenvolvimento

PAULO FRANCINI

A compreensão de que a tributação excessiva é um problema para o desenvolvimento é muito difundida, principalmente entre os empresários. Segundo pesquisa da FIESP com mais de mil empresas, a tributação é o principal empecilho ao crescimento industrial para 65% dos empresários entrevistados. O elevado fardo da tributação é ainda mais pesado para a indústria de transformação, em decorrência da maior capacidade desse setor em agregar valor à economia. A carga tributária se elevou da faixa de 16,1%, na década de 1950, para 35,3%, em 2011. Os tributos representam cerca

de 40% do preço dos produtos industriais, considerando tanto os impostos diretos quanto os indiretos. A elevada carga tributária é um entrave à produção e aos investimentos.

59 Contribuições, Medidas Provisórias e Reforma Tributária

HAMILTON DIAS DE SOUZA

Fala-se muito na necessidade de se fazer uma reforma tributária que, entre outros objetivos, reduza o número de tributos, componha conflitos federativos pela alteração do ICMS, corrija distorções de tributos que prejudicam o investimento e a competitividade das empresas nacionais, e aperfeiçoe a política de desenvolvimento regional. Segundo o autor, uma reforma tributária precisa considerar as contribuições, de modo que elas não incidam, como ocorre hoje, como substitutos de impostos, até porque contêm previsão de destinação para uma certa finalidade estatal que, em inúmeras vezes, é apenas forma de encobrir desvio de finalidade.

66 Erros e Absurdos do Projeto de Código Penal

MIGUEL REALE JÚNIOR

O projeto de Código Penal, também denominado Projeto Sarney, insere-se em um programa de alteração ampla da legislação brasileira concebida pelo presidente do Senado, José Sarney. Para o autor deste artigo, “é impossível, por meio de emendas, consertar as imprecisões e erros do projeto, pois a falta de técnica legislativa e os absurdos são de tal ordem, que o conjunto encontra-se totalmente comprometido”. O Senado constituiu comissão para elaborar anteprojeto de Código Penal. Tendo em vista manifestações críticas e ofício da OAB, o Senado resolveu transferir para março de 2013 o exame das emendas, “consequindo-se, dessa maneira, quebrar o açodamento pretendido para se consagrar um novo Código Penal da gestão de Sarney como presidente”.

74 Índices Cumulativos de Autor e de Assunto dos 5 Anos de Interesse Nacional

Apresentação



Esta edição completa a coleção de cinco anos de Interesse Nacional e traz os índices cumulativos de autor e de assunto referentes aos 160 artigos publicados desde 2008. O Conselho Editorial e os editores se felicitam pela trajetória plural da revista, que se manteve fiel a sua história e a sua origem, acolhendo artigos com diferentes visões sobre as questões nacionais.

A edição mais polêmica foi a número 13 (abril-junho de 2011), que estampou artigo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso sobre “O Papel da Oposição no Brasil”. O tema mobilizou a sociedade durante várias semanas na mídia e levou a um aumento expressivo nos acessos ao site da revista. Cada vez mais conhecida, Interesse Nacional tem captado a média diária de 760 acessos, que, em momentos de pico, sobem para mais de mil. Vários artigos da revista têm repercutido em jornais de grande circulação e em blogs bastante visitados. A revista também já é publicada em formato *tablet*, o que beneficia o leitor, pois permite acesso ao conteúdo com mobilidade e interatividade.

O número 20 foi pensado para discutir temas recorrentes nos últimos meses, como corrupção, violência e segurança pública, baixo crescimento da economia brasileira e preocupação com os rumos do Brasil, o lulismo e sua interface com as transformações econômicas e sociais do país e com o sistema político vigente, o elevado peso

dos impostos no custo dos produtos, a propalada e necessária reforma tributária, e o atual debate sobre a reforma do Código Penal.

Abrimos a edição com o artigo “A Interpretação e a Segurança Jurídica no Caso do Mensalão”, da professora de Direito da UFRJ, Margarida Maria Lacombe Camargo. Ela destaca como uma das consequências do julgamento da AP 470 que “os tribunais de primeira e segunda instâncias judiciais, nos estados, não de seguir, ou pelo menos considerar, as diretrizes do STF emanadas de suas decisões, sob pena de macular não apenas o princípio da igualdade, que exige tratamento igual para situações essencialmente semelhantes, como afetar o princípio da segurança jurídica, que supõe certeza e garantia sobre o que pode ou não pode ser feito”.

Para ajudar a entender o contexto em que se situa o julgamento do Mensalão, o professor de Filosofia da Unicamp, Roberto Romano, contribui com o artigo “Favor e corrupção – algumas reflexões éticas”, no qual lembra que o favor não é monopólio do Brasil. Em quase todas as sociedades, antigas ou modernas, ele surge como poder. O favor sustenta redes complexas de interesses, *lobbies* disfarçados, trocas entre poderes, corrupção de agentes públicos por empresas privadas. “Somos uma antirrepública ou um império do favor. A Ação 470 e similares só podem ser inteligíveis em semelhante quadro”.

No artigo “Raízes do imobilismo político na segurança pública”, o antropólogo e ex-secretário nacional de Segurança Pública, Luiz Eduardo Soares, convida o leitor a uma reflexão multidimensional sobre a história recente do Brasil, desde a promulgação da Constituição cidadã, de 1988, para que ele entenda melhor porque permanece enigmático o imobilismo das lideranças políticas ante a agenda urgente da segurança. Na raiz dos problemas, diz o autor, está a arquitetura institucional da segurança pública, estabelecida pelo Artigo 144 da Constituição, que vem do regime militar.

Os dados que Soares menciona no artigo são impressionantes: cerca de 50 mil brasileiros são vítimas de homicídios dolosos, anualmente, dos quais apenas 8%, em média, são esclarecidos. Um número bem menor chega a ser julgado e condenado. A taxa de impunidade relativa aos crimes mais graves alcança o espantoso patamar de 92%, deixando o país em segundo lugar entre os mais violentos do mundo. O Brasil tem a terceira população prisional do mundo, abaixo apenas da China e dos Estados Unidos, e um dos mais velozes crescimentos da taxa de encarceramento do planeta: havia 160 mil presos em 1995; hoje, são 540 mil.

Os dez anos de governos do PT, com seus avanços, retrocessos e dilemas, são objeto de intensa discussão na sociedade brasileira, principalmente entre economistas. Isso porque o mundo se tornou um lugar mais complexo e desafiador depois da crise de 2008, e certamente será necessária mudança de rota nos planos petistas para o desenvolvimento do país. A nova geografia da produção redesenhará a economia mundial. Haverá mais competição nos mercados, mudanças nas cadeias globais de produção, nas redes mundiais de inovação, no comércio internacional, nos fluxos de capitais, na geração de emprego e renda. O Brasil está na

direção certa para aproveitar as oportunidades deste novo cenário? Esse é o tema do artigo de Jorge Arbache, assessor econômico da presidência do BNDES e professor de economia da Universidade de Brasília.

Para o professor de História Econômica e Economia Brasileira da USP, Alexandre de Freitas Barbosa, autor do texto “Os Avanços da Era Lula”, uma reflexão de viés crítico e, como ele mesmo diz, sem ser neutra ou isenta, tudo indica “que a Era Lula veio para ficar, promovendo uma inflexão nas tensões vividas por esta sociedade capitalista específica chamada Brasil, as quais podem levar inclusive a retrocessos”. Segundo o autor, as condições que permitiram a evolução da economia, sobretudo entre 2004 e 2008, não são mais adequadas para sustentar o crescimento do país a longo prazo. “Por isso, há urgente necessidade de alterar a rota”.

A retomada do crescimento econômico no país só será possível com a recuperação do investimento. Mas, um dos obstáculos a essa empreitada é a carga tributária, sobretudo para a indústria de transformação. Esse é o assunto de Paulo Francini, vice-presidente do Conselho Superior de Economia da FIESP e diretor do Departamento de Pesquisas e Estudos da entidade, no artigo “A Questão Tributária como Obstáculo ao Desenvolvimento”.

Francini chama a atenção, entre outros aspectos, para o problema da competitividade. Daí a necessidade de “urgente implementação de uma reforma tributária, mais adequada a uma agenda de desenvolvimento de longo prazo e que contenha em seu cerne aspectos favoráveis à produção nacional e à concorrência isonômica com os produtos importados”.

Para o renomado tributarista Hamilton Dias de Souza, da Academia Brasileira de Direito Tributário e do Conselho Jurídico da FIESP, uma reforma tributária precisa considerar as contribuições, de modo que elas não incidam, como ocorre hoje, como substitutos de impostos.

“Nenhuma reforma tributária poderá contribuir para a racionalidade do sistema se não houver rigidez na partilha da competência impositiva”. O artigo “Contribuições, Medidas Provisórias e Reforma Tributária” também trata das medidas provisórias, “que só deveriam ser adotadas em circunstâncias excepcionais, mas, atualmente, foram banalizadas”.

No Brasil, interesses políticos e partidários muitas vezes atropelam a ética, a meritocracia e a eficiência do ponto de vista técnico. No artigo “Erros e absurdos do projeto de Código Penal”, o ex-ministro da Justiça e professor da Faculdade de Direito da USP, Miguel Reale Júnior, aquece o debate sobre o denominado “Projeto Sarney”. Este se insere em um programa de alteração

ampla da legislação brasileira concebido pelo presidente do Senado e que tem sido alvo de críticas de renomados especialistas na matéria. Para o autor, “é impossível, por meio de emendas, consertar as imprecisões e erros do projeto, pois a falta de técnica legislativa e os absurdos são de tal ordem, que o conjunto encontra-se totalmente comprometido”.

Por fim, apresentamos nesta edição os índices cumulativos de autor e de assunto dos 160 artigos publicados em Interesse Nacional, em seus cinco anos de existência. Os índices foram elaborados pela bibliotecária Magda Maciel Montenegro.

OS EDITORES

A Interpretação e a Segurança Jurídica no Caso do Mensalão

.....
MARGARIDA MARIA LACOMBE CAMARGO

Durante praticamente todo o segundo semestre de 2012, assistimos a um dos maiores julgamentos da história do Supremo Tribunal Federal brasileiro. Trinta e oito réus, entre os quais parlamentares e ministros de Estado, acusados de crimes contra a administração pública e o sistema financeiro nacional.

Em março de 2006, a Procuradoria Geral da República apresentou denúncia ao STF contra os envolvidos em um esquema de corrupção, apurado em Comissão Parlamentar de Inquérito, e que acabou recebendo o nome de “Mensalão”, em referência ao suposto pagamento mensal feito pelos líderes do governo à época, a parlamentares, em troca de apoio político.

Em agosto do ano seguinte, 2007, a ministra Ellen Gracie, primeira mulher a ocupar uma cadeira na Suprema Corte brasileira, dá os primeiros sinais de independência e amadurecimento da Corte, ao colocar em pauta a denúncia relativa ao Inquérito 2.245, e subordinar o plenário à sua apreciação. A denúncia, que tinha como alvo o partido que então ocupava a presidência da República, é recebida e transformada na Ação Penal de número 470, com um rol de 40 réus.

De certo, não é a primeira e nem a última ação judicial sobre corrupção no Brasil; nem mesmo experiência exclusivamente nacional. Mas, em lugar de uma ação pontual, tem como objeto um complexo mecanismo de distribuição de recursos do governo

.....
MARGARIDA MARIA LACOMBE CAMARGO é pesquisadora da Fundação Casa de Rui Barbosa e professora de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

central para o robustecimento de sua base política, à margem do controle das autoridades competentes. Com isso, o Estado brasileiro teve oportunidade de mostrar significativa maturidade institucional ao enfrentar suas próprias mazelas, sem colapsar; e consolida-se como democracia, ao garantir a integridade de um amplo processo eleitoral durante este mesmo período. Trata-se da eleição para prefeitos dos 5.564 municípios brasileiros, ocorrida em outubro e novembro de 2012, e da qual participou, com relativo sucesso, o partido mais atingido em todo este episódio: o Partido dos Trabalhadores. Prova disso está no fato de o PT ter alcançado a prefeitura da capital do estado mais populoso da federação, que é São Paulo.

A Ação Penal 470 contém dois eixos temáticos: crimes contra a administração pública e crimes contra o sistema financeiro nacional. O primeiro bloco engloba os crimes de peculato¹, corrupção ativa e corrupção passiva², e o segundo, os crimes de gestão fraudulenta de instituição financeira³, lavagem de dinheiro⁴ e evasão de divisas⁵, que compõem o leque dos apelidados crimes do colarinho branco. E, em decorrência do caráter organizacional de toda essa engrenagem, evocou-se também o crime de formação de quadrilha⁶.

.....
1 Artigo 312 do Código Penal Brasileiro.

2 O artigo 333 do Código Penal tipifica o crime de Corrupção Ativa e o artigo 317 aborda o crime de Corrupção Passiva.

3 Artigo 4º da Lei n.º 7.492/1986, que dispõe sobre os crimes contra o sistema financeiro nacional.

4 O crime de Lavagem de Dinheiro está disposto na Lei n.º 9.613/1998, especificamente em seu artigo 1º.

5 Artigo 22 da Lei n.º 7.492/1986.

6 Artigo 228 do Código Penal.

O STF, sob a presidência do ministro Carlos Ayres de Britto, preparou-se para missão de tamanha envergadura, com o aumento do número de sessões plenárias por semana. Em lugar de duas, passou-se a contar com mais uma sessão extra, perfazendo um total de três reuniões semanais. A primeira questão enfrentada foi a da possibilidade de desmembramento do processo, tendo em vista que apenas quatro réus contavam com o “foro por prerrogativa de função”.⁷ Os advogados dos demais réus defendiam a observância do juiz natural, na primeira instância judiciária dos respectivos estados, garantido ainda o duplo grau de jurisdição. Contudo, o Tribunal determinou o julgamento conjunto de todos os envolvidos, em primeira e única instância da Corte Suprema. O entrelaçamento dos fatos requeria uma visão conjunta sobre a responsabilidade dos diversos autores do chamado esquema do Mensalão, e o *timing* do julgamento deveria ser o mesmo, para não prejudicar o seu resultado. Dado o alcance da ação, tanto em termos políticos quanto jurídicos, era, ainda, de ser considerada uma tarefa para o Tribunal Superior, muito embora sua principal competência seja a da jurisdição constitucional. E o STF acabou por se mostrar um tribunal independente, a considerar o sistema de indicação de seus componentes, feita pelo chefe do Poder Executivo, com aval do Senado Federal, que tradicionalmente aprova os nomes que lhe são enviados.⁸ Não obstante, resta

7 O artigo 102, I, b da Constituição Federal dispõe que compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente, nas infrações penais comuns, o presidente da República, o vice-presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios ministros e o procurador-geral da República.

8 O julgamento da AP 470 contou com oito ministros, em um total de 11, indicados pelo PT, perfazendo a seguinte composição em ordem cronológica:

Ministro Celso de Mello (indicação do presidente José Sarney);
Ministro Marco Aurélio (indicação do presidente Fernando Collor de Mello);
Ministro Gilmar Mendes (indicação do presidente Fernando Henrique Cardoso);
Ministro Cezar Peluso (indicação do presidente Lula);
Ministro Carlos Ayres de Britto (indicação do presidente Lula);
Ministro Joaquim Barbosa (indicação do presidente Lula);
Ministro Ricardo Lewandowski (indicação do presidente Lula);
Ministra Cármen Lúcia (indicação do presidente Lula);
Ministro Dias Toffoli (indicação do presidente Lula);

a indagação sobre os efeitos da opinião pública e da mídia sobre o julgamento.

Um destaque sobre o voto do relator

Adas ao número significativo de réus, fizeram com que o relator, ministro Joaquim Barbosa, aproveitasse a linha de raciocínio do Ministério Público. E, para não perder o fio da meada, opta por adotar a mesma estrutura na apresentação dos fatos, conforme consta da denúncia. Dispõe sobre a existência de um núcleo político, um núcleo operacional e um núcleo financeiro, sendo que o primeiro encontra-se subdividido em dois: a alta cúpula do partido que comandava o país, o PT, numa ponta, e, na outra, os parlamentares da base aliada. Contudo, em um esforço estratégico, apresenta-os em ordem diversa. No lugar de começar pelas informações a respeito do núcleo político, tal como fizera o Ministério Público, elabora sua narrativa a partir do crime de peculato. Juntamente com a comprovação, na sequência, da lavagem de dinheiro e da corrupção passiva, constrói um acervo de fraudes a partir do qual chega-se mais facilmente à conclusão sobre a existência de uma quadrilha capaz de liderar o comando de todos esses feitos. Diante da fragilidade das provas diretas, capazes de incriminar os possíveis mentores do esquema, dificilmente chegar-se-ia a tal conclusão. Assim, ao que parece, a Corte valeu-se de fontes indiretas ou indiciárias.

De acordo com Miguel Reale Júnior, “os indícios são elementos conhecidos da realidade a partir dos quais, segundo os dados da lógica, alcança-se a descoberta de um fato não conhecido diretamente. São elementos certos quanto à sua existência que, coordenados segundo as categorias da inteligência, por sua qualidade e quantidade, apontam, de forma unívoca, uma realidade

Ministro Luis Fux (indicação da presidente Dilma Rousseff);
Ministra Rosa Weber (indicação da presidente Dilma Rousseff).
Antes do término do julgamento, ocorreram duas aposentadorias e uma nova nomeação, do ministro Teori Zavascki, indicado também pela presidente Dilma Rousseff.

não diretamente provada”⁹. Assim, uma vez substanciados e presentes os crimes já na imaginação dos juízes, mais fácil e lógico foi concluir sobre a existência de líderes do esquema que daí se infere. Pode-se, então, lançar a pergunta: será que os acusados de liderar todo o esquema (agora comprovado) “não sabiam das fraudes realizadas?”. Inverte-se, dessa maneira, a pergunta normalmente feita no processo penal. No lugar da dúvida, a certeza. Em vez de se perguntar “será que fulano sabia?”, indaga-se: “será que fulano não sabia (daquilo que agora se mostra claro)?”. Tal inversão de perspectiva, ou ponto de partida, pode vir a comprometer o princípio da presunção da inocência. Quem acompanhou o julgamento pelas redes de televisão, percebeu claramente que a Corte tratou a sua dúvida como se fosse a mesma dúvida dos agentes de outrora.

A estratégia utilizada pelo relator, na construção da narrativa, foi fundamental até para que, na visão dos outros intérpretes que compõem o colegiado da Corte, aparecesse como óbvia a origem ilícita dos recursos, necessária para a configuração do crime de lavagem de dinheiro, que a toma como requisito. Contudo, como vimos, a obviedade que se impõe ao intérprete, *a posteriori*, não é a mesma dos atores que deram vida à cena. A hermenêutica jurídica, nesse sentido, em muito se aproxima da hermenêutica histórica. Em ambas, o intérprete de hoje tem domínio sobre os fatos pretéritos, porque é ele o autor da narrativa. É ele quem conta a história. Pode, inclusive, apresentar os fatos em sequência diversa da sua ordem cronológica, começando pelo final ou recortando-a livremente. Tudo, conforme o sentido intencionalmente conferido aos fatos. O intérprete busca a compreensão da realidade a partir da pré-compreensão compartilhada pelos componentes do órgão colegiado.

Mas, ainda que o historiador seja responsável por atribuir sentido aos fatos, e daí a diferença entre os diversos estudiosos, o intérprete do Direito esforça-se mais em convencer seus interlocutores,

dado encontrar-se sempre envolvido com uma tarefa prática: a de resolver um problema concreto.¹⁰ Ambos, tanto o historiador quanto o jurista, trazem o passado para o presente, conferindo-lhe sentido a partir de suas pré-compreensões. Com Gadamer, podemos dizer que o estranhamento provocado pela experiência acumulada na tradição, que estabelece o raio de visão do intérprete, é o que provoca o esforço hermenêutico. Gadamer fala da fusão de horizontes entre passado e presente, considerada a presença histórica do intérprete. O estranhamento é justamente o que enseja a pergunta.¹¹

Tática do relator

Assim, o relator da Ação Penal 470 produziu uma interpretação sobre o ocorrido a ponto de concluí-la com uma pergunta cuja resposta mostrou-se óbvia. “Será que não houve uma liderança na condução de todo esse processo?” A resposta aparece como necessariamente positiva: “sim”, pois do contrário o esquema não funcionaria. Por isso, não foi necessário um esforço maior de interpretação, após a história contada, para se chegar à mesma conclusão do relator. Do contrário, caso a narrativa se iniciasse com a apresentação de uma suposta quadrilha, possivelmente estaria destituída de sentido. Não haveria conteúdo que caracterizasse a ação. Contudo, cabe perguntar: será que os atores de então detinham o mesmo conhecimento dos intérpretes de agora, de forma a poderem ser responsabilizados na extensão com que fez a Corte ao condená-los? Esta pergunta cabe na medida em que para a responsabilização penal concorre o elemento subjetivo do dolo. Há de ser comprovada a intenção do sujeito para praticar o crime, ciente de todas as suas nuances. E, como o esquema pretendia dar aparência de licitude ao que era ilícito, conhecer a origem ilícita dos recursos e as verdadeiras intenções dos agentes da cúpula torna-se indispensável à configuração do crime.

Este segundo aspecto, conhecer as verdadeiras intenções dos agentes da cúpula, incide sobre a

9 REALE Júnior, Miguel. Choradeira e vergonha. Artigo publicado no jornal O Estado de S. Paulo, sábado, 1 de dezembro de 2012, p. A2.

10 Margarida Maria Lacombe Camargo, *Nova Hermenêutica*, p. 355.

11 Gadamer, *Verdade e Método*, parte II.

existência do vínculo necessário entre o corruptor e o corrompido, por meio do “ato de ofício”. É necessário que o corruptor queira que o corrompido faça alguma coisa de seu interesse, mediante contrapartida vantajosa. Essa relação tem que ser clara. Do contrário, outros compromissos assumidos anteriormente entre a cúpula partidária e a base aliada, como o pagamento das dívidas de campanha, poderiam restar caracterizadas. Muito embora o repasse de verbas por meio de um esquema paralelo, conhecido como “Caixa 2”, configure ato ilícito, não se confunde com o crime de corrupção. São coisas distintas, a produzir consequências também distintas. Para o crime de corrupção a pena é de 3 a 12 anos de prisão, e para o “Caixa 2” eleitoral, de acordo com a Lei 9.504, de 1997, é de multa. Não foram poucas as vezes que, durante o julgamento, pudemos assistir aos ministros considerando que, uma vez comprovada a origem ilícita dos recursos, como supor o contrário? Contudo, tal comprovação deu-se no momento do julgamento, e não necessariamente antes, de forma a estar ao alcance de todos os envolvidos no momento em que as ações foram realizadas. Daí podermos concluir que a tática de interpretação do ministro relator foi determinante para o sucesso de sua abordagem. Seu poder de convencimento, frente aos pares, deveu-se, em grande parte, à coerência do discurso que construiu.

Por fim, a linha de raciocínio, indutiva, que parte do particular para o geral, fez com que a Corte acatasse o que entende como “teoria do domínio do fato”, no sentido de que para a complexa engrenagem de repasse do dinheiro haveria um mentor, ou responsável último, o qual, apesar de não deixar documentado nada que pudesse incriminá-lo, tinha o controle final do fato e de suas circunstâncias a ponto de poder impedir o comportamento indevido por parte dos demais atores, se quisesse.¹² Era alguém que se mostrava presente, em diversos en-

12 Segundo Heleno Fragoso, “nos crimes dolosos, a doutrina moderna tem caracterizado como autor quem tem o domínio final do fato, no sentido de decidir quanto à sua realização e consumação, distinguindo-se do partícipe, que apenas cooperaria, incitando ou auxiliando. A tipicidade da ação não seria, assim, decisiva para caracterizar o autor.”. Heleno Cláudio Fragoso, *Lições de Direito Penal*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p.253.

contros com os demais incriminados, pelo cargo que ocupava e pelas funções que realizava. Por conclusão lógica, suas ações, ainda que ocultas, teriam sido determinantes para o sucesso do plano. Ele dominaria “a vontade da ação”. De acordo com Lenio Streck, “algo como os autores sempre têm o domínio do fato; já os partícipes, não, porque sua ação é acessória”. Para Streck, “o problema é que a dogmática jurídica pode vir a transformá-la em uma tese indeterminada.”¹³ Assim, uma das principais consequências desse julgamento será justamente a repercussão da teoria do domínio do fato nos diversos ramos do Direito.

O problema da segurança jurídica

O valor primordial do Estado de Direito, e para o qual convergem os valores da igualdade e da liberdade, é o da segurança jurídica. É a segurança oferecida pela lei, previamente estabelecida, de forma a evitar o arbítrio. Um problema, portanto, de previsibilidade sobre o que se pode ou não se pode fazer; sobre o que é lícito e o que é ilícito. Trata-se do que teremos certeza de que o poder público irá garantir. Entretanto, a lei, como texto, não se confunde com a norma, resultado da interpretação sobre a conduta prescrita a ser por todos seguida. Tomemos, então, como ponto de partida, que o Direito é interpretação.

Um segundo ponto é o da hierarquia sistêmica do modelo brasileiro, à semelhança de vários outros. No ápice da pirâmide normativa, conforme a metáfora extraída da obra de Hans Kelsen¹⁴, encontramos a Constituição Federal. E, no topo da estrutura judiciária, está o Supremo Tribunal Federal, encarregado de interpretar e aplicar a Constituição. É o intérprete máximo do nosso ordenamento jurídico, dado que todas as leis convergem para a Constituição e dela retiram o seu fundamento de validade. É o STF quem detém o poder da última palavra sobre o conteúdo das normas.

13 Lenio Luiz Streck. O mensalão e o “domínio do fato – tipo ponderação”. Revista *Consultor Jurídico*, de 6 de agosto de 2012. www.conjur.com.br/2012-ago-06/lenio-streck-mensalao-dominio-fato-algo-tipo-ponderacao

14 Por todos vale considerar a *Teoria Pura do Direito*.

Consideradas, assim, as premissas do Direito como interpretação e da supremacia da Constituição, é fácil concluir que as decisões do STF repercutem por todo o sistema jurídico brasileiro. Os tribunais de primeira e segunda instâncias judiciais, nos estados, não de seguir, ou pelo menos considerar, as diretrizes do STF, emanadas de suas decisões,¹⁵ sob pena de macular não apenas o princípio da igualdade, que exige tratamento igual para situações essencialmente semelhantes, como afetar o princípio da segurança jurídica, que supõe certeza e garantia sobre o que pode ou não pode ser feito. Ressalta-se o aspecto normativo das decisões judiciais, notadamente quando exaradas pelo tribunal que ocupa posição de superioridade hierárquica. É o STF quem diz, em última instância, o que diz o Direito.

É próprio do Direito os atributos da generalidade e abstração. A lei é para todos os que recaem sob o seu escopo e cujas condutas correspondem ao que prevê. Assim o juiz, quando decide, tem em mira que a decisão por ele proferida é própria a todo e qualquer caso semelhante. Sua validade é universal,¹⁶ garantida por um discurso prático moral.¹⁷ Existem razões fortes para decidir que se apresentam como justificativa a legitimar a atuação do juiz. Por isso, o juiz é obrigado a fundamentar suas decisões, sob pena de nulidade, conforme dispõe a Constituição Federal.¹⁸ As partes não apenas têm o direito de conhecer as razões de sua condenação, para recorrer, se for o caso, como os cidadãos devem conhecer o Direito, de forma a pautarem acertadamente sua conduta. Trata-se de considerar a norma como parâmetro para a ação.

.....
15 A Emenda Constitucional n. 45, de dezembro de 2004, conhecida como Reforma do Poder Judiciário, trouxe dois importantes institutos: a Súmula Vinculante e a Repercussão Geral. Ambas forçam um alinhamento de entendimento entre o STF, tribunais e juízes de todo o país, sobre determinada matéria, também como forma de desafogar o acervo do STF. Cf. artigos 102, §3º e 103-A.

16 Mac Cormick, *Retórica e o Estado de Direito*, capítulo 5.

17 Robert Alexy, *El Concepto y La Validez del Derecho*, capítulo 4.

18 Artigo 93, IX, da Constituição Federal.

Proporcionalidade das penas

Nesse sentido, os resultados da Ação Penal 470 são paradigmáticos, e raros são os momentos em que o Supremo Tribunal Federal se debruça sobre matéria de Direito Penal. Além da teoria do domínio do fato, já apontada, é importante perceber quais os critérios utilizados na determinação da proporcionalidade das penas. O que o STF entende como crime continuado, notadamente nos casos de evasão de divisas e de corrupção. Práticas que, não raramente, dão-se em etapas. O que significam crimes de mesma espécie?¹⁹ Como o Tribunal aufere as circunstâncias que pesam na determinação da pena base: personalidade, circunstâncias do crime, antecedentes criminais, conduta social, comportamento da vítima, motivos e consequências do crime? Quais as circunstâncias necessárias para se determinar o regime inicial de cumprimento da pena: se regime fechado, semiaberto ou aberto. Como deve ser compreendido o crime de formação de quadrilha? Se é necessário restar caracterizada a ofensividade social do grupo, em detrimento da paz pública, ou se tal requisito não é exigido? Qual a diferença entre coautoria e quadrilha? Em que medida há de estar configurado o ato de ofício, para tornar-se manifesta a corrupção? Em que extensão é exigido o dolo eventual para a configuração do crime de lavagem de dinheiro, ou seja, até que ponto o receptor de determinada quantia tem que ter certeza sobre a licitude da origem desses recursos? Ainda: a ocultação no recebimento de propina consiste no simples exaurimento do crime de corrupção passiva ou caracteriza recebimento dissimulado que, além de ocultar, simula também operação lícita, dando ensejo à configuração do crime de lavagem de dinheiro? A sentença criminal pode determinar a perda do mandato de parlamentar? São perguntas cujas respostas deverão coincidir com o entendimento dos tribunais inferiores.

O resultado dessas indagações deve ser buscado no inteiro teor do acórdão. Ocorre que no Brasil, diferentemente de outros países, como os Estados

.....
19 Artigo 71 do Código Penal dispõe sobre a continuidade delitiva para crimes da mesma espécie, consideradas semelhantes condições de tempo, lugar e maneira de execução.

Unidos, a Espanha, a França e a Alemanha, em lugar de os magistrados das cortes colegiadas aderirem ou dissentirem do voto do relator, eles apresentam seu voto em separado. Votos que guardam uma coerência interna, de raciocínio, mas que nem sempre combinam entre si. Não raramente os ministros, por vias diversas, chegam ao mesmo resultado, como, por exemplo, se o pedido deve ou não ser deferido; se a ordem deve ou não ser denegada; se a lei é ou não constitucional; se há uma interpretação conforme a constituição, conforme o caso e assim sucessivamente. Mas, o problema é que, como precedente judicial, os acórdãos devem ser coerentes. Afinal, a opinião é do Tribunal e não de seus membros isoladamente. Tanto os juízes quanto os jurisdicionados devem poder compreender a linha de raciocínio da decisão para, como dito, pautarem devidamente suas condutas.

O problema da segurança jurídica, sob o seu aspecto objetivo, exige, assim, a compreensão clara dos parâmetros da decisão; como o Direito é objetivamente posto, pelo intérprete e aplicador da lei, de forma a se mostrar claro aos jurisdicionados. Mas, em um contexto de judicialização da política, onde assuntos normalmente afetos aos demais poderes do Estado chegam ao Judiciário, não aparelhado, em termos técnicos e de legitimidade, para decidirlos, esse problema se agrava. Não raramente direitos relativos a políticas públicas, relativas à saúde, educação e meio ambiente, por exemplo, são demandados diretamente ao Judiciário, enquanto deveriam ser exigidos do poder competente pela sua criação. Daí o crescimento vertiginoso de audiências públicas promovidas pelo Supremo Tribunal Federal.²⁰ Quando, também a título de exemplo, questões que deveriam ser decididas pelo Congresso Nacional, como as relativas à exploração das terras ocupadas pelos indígenas, a regulamentação da greve no serviço público e a perda do mandato parlamentar, são levadas ao Judiciário, ele decide no vácuo da manifestação parlamentar e sem o de-

20 Cf. www.stf.jus.br e a coletânea de textos organizada por Vanice Regina Lirio do Vale, intitulada Audiências Públicas e Ativismo. O tema é regulamentado na Lei 9868/99 art.20 §1º e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, artigos 13, XVII e 21, XVII.

vido apoio político e técnico-administrativo. São situações que acabam forçando um ativismo da Corte com possível prejuízo no acerto de suas decisões. A Corte torna-se também não raramente morosa em suas manifestações. Votos longos e robustos, marcados pela eloquência, passam a formar verdadeiras peças de doutrina, arrastando, muitas vezes, o julgamento para além do razoável. Tal situação pode afetar a segurança jurídica sob o seu aspecto subjetivo, na medida em que as pessoas diretamente atingidas por aqueles direitos não contam com a ação efetiva do Estado para a sua garantia.

De acordo com J.J. Gomes Canotilho, o princípio geral da segurança jurídica abrange a ideia de proteção da confiança.

A segurança e a proteção da confiança exigem, no fundo: (1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos atos do poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios atos. Deduz-se já que os postulados da segurança e da proteção da confiança são exigíveis perante *qualquer ato de qualquer poder* – legislativo, executivo e judiciário.²¹

O problema aumenta, se considerarmos que a publicidade do julgamento em tempo real, por canal de televisão, demanda dos juízes uma performance toda especial, em função do cargo que ocupam.

Conclusão

Além dos aspectos propriamente jurídicos, questões de natureza institucional também afloraram durante o julgamento da AP 470. Primeiramente, a acumulação da competência comum com a constitucional mostrou congestionamento na pauta e o consequente prejuízo no andamento de questões de repercussão geral, de cujas respostas dependem várias ações judiciais em primeira e segunda instâncias estaduais. Nesse sentido, ainda que sob a pers-

21 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 257.

pectiva pragmática, indaga-se sobre a propriedade do foro por prerrogativa de função, quando cabe à Corte processar e julgar originariamente autoridades públicas. Em segundo lugar, vem o problema do prejuízo do duplo grau de jurisdição para as ações julgadas em primeira e única instância pelo STF. Em terceiro lugar, ainda que não menos importante, aparecem questões relativas à própria dinâmica do julgamento. O fato de os ministros do Supremo Tribunal Federal normalmente levarem seus votos prontos, impede a abertura para o diálogo. Aquilo que se espera de um tribunal colegiado, onde teses e pontos de vista distintos podem ser apresentados à consideração dos demais, dificilmente ocorre. Os argumentos, forjados com antecedência, perdem sua força de convencimento, pois, o auditório a que

se destina (os demais ministros), da mesma forma já encampou um determinado entendimento. As opiniões de uns tornam-se refratárias à opinião dos demais. Não necessariamente por convicção, mas por falta de oportunidade. A maioria que indica a posição da Corte acaba sendo alcançada pelo somatório de posições individuais, cujos fundamentos nem sempre se ajustam. O contrário seria se houvesse uma dinâmica de adesão ou dissensão em torno dos argumentos do relator, como ocorre nos Estados Unidos, por exemplo. Pelo que se percebe, ainda, a falta de reuniões preparatórias dificulta o afinamento das posições, provocando surpresa durante o julgamento, até mesmo entre relator e revisor. Por tudo, e a título de sugestão, entendo que os juízes brasileiros deveriam conversar mais.

Bibliografia

ALEXY, Robert. *El Concepto y La Validez del Derecho*. Barcelona: Gedisa, 1997.

DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

CAMARGO, Margarida Maria Lacombe. *Hermenêutica e Argumentação: uma contribuição ao estudo do Direito*. 3. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. O princípio da proporcionalidade sob uma perspectiva hermenêutica e argumentativa. *In Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*. Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2005.

_____. Nova Hermenêutica. *In Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Daniel Sarmento [Org.]. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 257.

FRAGOSO, Heleno Claudio. *Lições de Direito Penal*. 15. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1994.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método*. 5. ed., Petrópolis: Vozes, 1997.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KOSELLECK, Reinhardt. *Futuro Pasado*. Barcelona: Paidós, 1993.

MACCORMICK, Neil. *Retórica e o Estado de Direito*. São Paulo: Elsevier, 2008.

MARTINS-COSTA, Judith. *A Re-Significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado e os cidadãos: a segurança como crédito de confiança*. R. CEJ, Brasília, n. 27, p. 110-120, out./dez., 2004. Disponível em [HTTP://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/viewFile/641/821](http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/viewFile/641/821).

MULLER, Friedrich. *Métodos de Trabalho do Direito Constitucional*. 3. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

PERELMAN, Chain. *Tratado da Argumentação*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

VALE, Vanice Regina Lírio do (Org.). *Audiências Públicas e Ativismo: diálogo social no STF*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

Favor e Corrupção – Algumas Reflexões Éticas

ROBERTO ROMANO

Erich Auerbach, pensador e hermeneuta do século XX, expõe sua visão da propaganda (demagógica e totalitária) na figura do palco e do holofote. Ao criticar o estilo das Luzes militantes (frases rápidas que induzem o leitor a conclusões injustas sobre indivíduos, grupos e instituições), ele recorda que o mundo humano é um imenso palco, onde inúmeras cenas surgem ao mesmo tempo. O propagandista social, político e econômico ilumina uma ou outra cena e deixa as demais na obscuridade. Quem está na plateia tem a sensação de atingir a verdade, pois a parte iluminada é verdadeira. Como, no entanto, os demais aspectos ficam no escuro, ele não testemunha toda a verdade. “E da verdade, faz parte toda a verdade”. Auerbach lembra que a busca do verdadeiro exigiria tempo suficiente para iluminar o maior número possível de cenas. “O público sempre volta a cair nestes truques, sobretudo em tempos de inquietação, e todos conhecemos bastantes exemplos disto, do nosso passado mais imediato. “Contudo, o truque é, na maior parte dos casos, fácil de ser descoberto; mas falta ao povo ou ao público, em tempos de tensão, a vontade séria de fazê-lo. Quando uma forma de vida ou um grupo humano cumpriram o seu tempo ou perderam prestígio e tolerância, toda injustiça

que a propaganda comete contra eles é recebida, apesar de se ter uma semiconsciência do seu caráter de injustiça, com alegria sádica”.¹ A imprensa, os movimentos, os políticos e as instituições estão imersos no tempo rápido, dominado com técnica refinada pela propaganda.

No caso da Ação Penal 470, é possível notar o quão é útil a figura imaginada por Auerbach. Primeiramente, pela seleção das cenas e dos atores. Como em outros escândalos que atraíram o olhar público (desde o “mar de lama” atribuído ao governo Getúlio Vargas pela UDN ao impedimento de Collor, passando pelos “Anões do Orçamento” e similares) faz-se um recorte de atos e personagens, atribuindo-lhes todos os malefícios da República. Quem denuncia os desmandos é tido como herói sem mácula. Não se diz naqueles instantes que o ato de desmascarar, não raro, é uma forma das mais odiosas de poder autoritário e serve para esconder os intentos e atos dos acusadores. “Nada impede que o ator use uma máscara por baixo de outra” diz Elias Canetti no monumento ético e político chamado *Massa e Poder*. A máscara duplicada no rosto de quem aponta o dedo para os demais é “arma ou instrumento que deve ser manipulado”.²

Para compreender o processo julgado pelo STF é preciso examinar outras cenas transcorridas em tempos recuados da história ética e política. Feliz-

ROBERTO ROMANO é professor titular de Filosofia na Unicamp (Universidade Estadual de Campinas). Doutorado pela *École des Hautes Études en Sciences Sociales* (Paris). Autor de vários livros, dentre os quais “O Caldeirão de Medéia” (Ed. Perspectiva).

1 Auerbach, Erich: “A ceia interrompida” in *Mimesis* (São Paulo, Ed. Perspectiva, 1971), p. 352.

2 “O personagem e a máscara”, *Massa e Poder* (DF, Ed. Univ. Brasília, 1983), págs. 418 e 419.

mente, existem revistas como *Interesse Nacional* que não se pautam pelo tempo rápido e abrem espaço para considerações que exigem uma cronologia alheia à propaganda. As ações tortuosas do passado continuam a existir no presente e se instalam na maioria dos partidos políticos brasileiros. Não posso ser exaustivo. Escolho o que julgo mais grave em nossa ordem social e política. Outros analistas examinarão com argúcia e rigor vários ângulos do tema.

Começo com o pretérito que nos gerou o absolutismo, forma estatal predominante quando o Brasil foi assumido como Colônia de Portugal. No fim, deduzirei os problemas que nos afastam da ordem democrática moderna, a partir da herança, ainda não ultrapassada entre nós, do Antigo Regime.

O Estado depende da sociedade que o envolve e a ética domina as formas sociais. Um lado relevante da ética – a ordem dos costumes – é a reiteração e o automatismo das posturas corporais e dos valores. Agir segundo um modelo aprendido é próprio da ética. A ordem social brasileira segue o favor, obstáculo que impede a autonomia dos eleitores e, de outro lado, distorce a vida parlamentar, a efetividade do executivo nos projetos públicos e, mesmo, a jurisdição. O favor impõe limites para os elos igualitários na vida pública. No mercado, nos partidos, nas igrejas ou seitas religiosas, o favor define espaços de troca que tornam os programas políticos irrelevantes. O favor não é monopólio do Brasil. Em quase todas as sociedades, antigas ou modernas, ele surge como poder. Mas, em países que chegaram à modernidade ele é regulado e seus efeitos anárquicos se atenuam em prol de procedimentos impessoais e abstratos. Em nossa terra, ele concentra o imaginário, os valores e as práticas de famílias, grupos, cidades e regiões, sendo uma forma de “mediação universal”.³ Aqui, político poderoso é o que mais garante favores aos amigos, aos aliados e, não raro, aos próprios inimigos. O favor alimenta alianças políticas, eleva e rebaixa ministros, ordena as pautas legislativas e atormenta os Executivos. Ele sustenta redes com-

3 Maria Sylvania Carvalho Franco, “Homens Livres na ordem escravocrata”.

plexas de interesses, *lobbies* disfarçados, trocas entre poderes, corrupção de agentes públicos por empresas privadas. Somos uma antirrepública ou um império do favor. A Ação 470 e similares só podem ser inteligíveis em semelhante quadro.

O favor no Brasil traz os signos de uma história antiga e seus traços podem ser encontrados no Império Romano e na sociedade do Antigo Regime. A frase que nos separa das sociedades democráticas se origina no “enobrecimento” trazido pelo favor. Em terras de língua inglesa a pergunta, quando alguém desprezita direitos, é clara: “Who the hell do you think you are?”. No Brasil, o “você sabe com quem está falando?” trai o regime do favor e da importância baseada nos “amigos poderosos” ou na família idem.

Favor no Antigo Regime

Iniciemos com o Antigo Regime que nos deu o corpo e a alma em 1500. O Brasil nasce sob o poder absoluto que dava passos decisivos no século XVI. A ordem dos favores impera na corte e nos elos entre nobres importantes e outros menos poderosos. Como enuncia Joël Cornette ao se referir à França, modelo copiado em parcela significativa de países europeus⁴, o reino “é organizado como uma família mais ampla de início, na qual as ligações de sangue e proximidade são hegemônicas, onde o rei sempre é percebido sob os traços de pai benevolente, o *pater familias*, concedendo benesses aos seus e sabendo distinguir, entre os próximos, quem as merece (...) Segundo a propaganda oficial, as famílias terrestres do reino apenas transcrevem a família celeste, dos santos, dos anjos, do povo de Deus”.

O rei socorre os seus aliados “construindo uma rede familiar e doméstica que assegura a boa marcha do governo. Para tanto, é preciso achar subsídios. Os monarcas mais espertos elaboraram com seus conselheiros sistemas que ligam o “doméstico ao administrativo”, a fidelidade à venalidade, o

4 “La monarchie, entre Renaissance et Révolution, 1515-1792, Histoire de la France Politique-2”, (Paris, Seuil, 2000), página 518.

“serviço de sua pessoa na administração da coisa pública”. A monarquia criou em permanência a estrutura clientelar com ramos horizontais no espaço geográfico, limitadas apenas pelas fronteiras, com implicações verticais na hierarquia social”.⁵

A ascensão dos grupos e indivíduos ocorre numa imensa rede de favores. O rei deve cooptar os nobres, que precisam exibir poder ao rei. Os dois lados se valem de operadores que permitam a fluidez dos interesses, a sua realização sempre na dependência dos alvos concorrentes ou paralelos aos dos coletivos familiares ou de “amigos”. A política do “é dando que se recebe” não foi instaurada no Brasil. A sociedade e o Estado absolutistas constituem, diz um historiador, “redes de amizade, de primos, de camaradas de colégio e combate, companheirismo, afinidades diversas, encontros de vizinhos”. O favor, para o nobre, define “uma rede de interdependência na qual ele se inseria desde o nascimento, onde se casava e que lhe permitia sustentar, ou aumentar, a reputação de sua casa. É um capital que em parte ele herdava de seus parentes, que deveria fazer frutificar, antes de o transmitir, por sua vez, aos filhos.”⁶

O reino é movido pelos alvos das famílias. As redes horizontais de parceria e cumplicidade buscam ascender na escala do Estado. O meio é encontrar conexões em estratos cada vez mais altos das redes de interesse e favor, até atingir os arredores do trono. Os elos de clientela e fidelidade se tornam a cada momento mais amplos e complexos. Entre os termos que assinalam os pactos tácitos está o que enuncia que alguém “pertence” a outro, é sua “criatura” ou seu “doméstico”.⁷ Tais cadeias de solidariedade unem três tipos de pessoas: o patrão, o cliente e os *brokers* (os intermediários), os corretores. A clientela é praticada desde os tempos de Roma, mas, na modernidade, atinge seu ápice.⁸

No Antigo Regime, em troca da proteção e de benesses o patrão “ajuda seu cliente e, se preciso,

o veste, o alimenta, hospeda, lhe procura emprego, empresta ou dá o dinheiro para comprar um cargo, o empurra na ascensão social e o defende contra seus adversários. Às vezes, organiza seu casamento, educa ou casa seus filhos. Tal patrão, se não for uma pessoa rica, pelo menos é alguém influente, capaz de intervir em favor de seu protegido ou o recomendando aos mais poderosos do que ele”.⁹ A ausência de reciprocidade traz ruptura, traição e acusações de ingratidão. O corretor, ou *broker*, é uma espécie de patrão pela metade que põe sua própria clientela para servir outro, mais poderoso. Ele facilita as negociações. “O patrão principal precisa desses ‘cafetões’ – *entremetteurs* –, numerosos e eficazes para ampliar sua influência, assegurar o apoio de meios ou redes que ele não pode abordar diretamente. O corretor lucra ao fazer frutificar seu próprio capital de relações, monetarizando em preço alto seu papel de mediação e buscando, por sua vez, assegurar para si mesmo o monopólio do mercadejo (*courtage*), o que o patrão nem sempre tem interesse em conceder”.¹⁰

Rede de relações

Essas relações de favor e de influência permitem entender o funcionamento do poder num sistema estatal incompletamente institucionalizado. A incompletude administrativa reforça o favor na sociedade política. Trabalhos como o de François-Xavier Guerra mostram tal ponto na história recente.¹¹ Outras pesquisas como a de Steffen Schmidt poderiam ser citadas.¹²

No Brasil, Maria Sylvia Carvalho Franco tematizou, para compreender a lógica que norteia a so-

9 Petitfils, op. cit

10 Petitfils página 51.

11 “Le Mexique. De l’ancien régime à la révolution”, Paris, Harmattan Ed.

12 “Friends, Followers and Factions: a reader in political Clientelism” (Berkeley, 1977). Existem outros títulos como Clapham, Christopher: “Private Patronage and Public Power: political clientelism in the modern State” (London, France Pinter, 1982) e também Einsentadt, S.N. e L. Roniger: “Patrons, Clients, and Friends: interpersonal relations and the structure of trust in society” (Cambridge, University Press, 1984). E também Boissevain, Jeremy: “Friends of friends: networks, manipulators and coalitions” (Oxford, Basil Blackwell, 1974).

5 Cornette, op. cit. página 519.

6 Petitfils, Jean/Christian: “Louis XIV” (Paris, Perrin, 2002), página 49.

7 Petitfils, op. cit. página 50.

8 Hellegouarc’h, J.: “Le vocabulaire latin des relations et des partis sous la République” (Paris, Les Belles Lettres, 1963).

cidade e a política nacional, as relações de favor, de “amizade”. A autora conceitua a rede de relações tecida entre poderosos fazendeiros, sitiante pobres e os dominados no baixo da escala social. O grande proprietário, diz ela, manteve relações aparentemente horizontais com o sitiante. Ela começa pelo depoimento de um membro de família rica em Resende, nascido em 1870. “Não havia desigualdade entre fazendeiros e sítiantes; havia mesmo amizade. Se um deles chegava à nossa porta, vinha para a mesa almoçar conosco”.¹³ Como prova da “igualdade” com o sitiante, era dito que eles e grandes proprietários eram compadres. A prática do compadrio suspende de maneira imaginária a diferença de nível e de riqueza. A autora cita Antonio Cândido: os vínculos “entre padrinho e afilhado eram tão ou mais fortes que os de consanguinidade: não apenas o padrinho era obrigado a tomar o lugar do pai, sempre que necessário, mas tinha que ajudar seu afilhado em várias ocasiões (...) o afilhado, por sua vez, ajudava o padrinho em tudo o que este necessitava, e frequentemente tomava o nome da família”. A criança pobre deve ser “encaminhada na vida”, com ajuda do mais forte. A autora cita Coldman¹⁴: “Como naturalmente o padrinho deseja cumprir sua promessa com a menor despesa possível, o que de melhor pode fazer senão prover o jovem, tão logo tenha idade adequada, com um emprego público? E se o governo não tem o suficiente número de cargos à sua disposição, como poderia a influência do Duque, Marquês, Barão, Comendador, ser mantida mais facilmente que criando novos cargos e novos funcionários?”. No Brasil “quem tem padrinho, não morre pagão”, ou seja, sempre alcança os empregos públicos ou privados, quando funciona a rede de favores recíprocos. “Ampliando-se as trocas do compadrio para situações sociais, compreende-se como deriva dele toda uma intrincada rede de dívidas e obrigações, infundáveis porque sempre renovadas em cada uma de suas amortizações, num processo que se regenera em cada um dos momentos em que se consome.”¹⁵

13 “Homens Livres...” (São Paulo, IEB, 1969), página 80.

14 Coldman, John: “Then months in Brazil” (Edinburgh, R. Grant & Son, 1870), página 52.

15 Carvalho Franco, op. cit. página 81.

A igualdade fictícia trazida pelos ritos sagrados e pela “amizade” interessada mostra sua face de dominação em momentos de apuro financeiro. O patrono ajuda o sitiante, que devolve em apoio político. Diz um rico, em depoimento anotado pela autora: “se os sítiantes da redondeza estavam em dificuldades ou queriam comprar um pedaço de terra, emprestavam dinheiro de meu pai; em compensação, esta gente sempre o acompanhava, eram seus eleitores ou seus cabos, pois ele era o chefe conservador da zona (...) Não havia compra de voto. Não havia concorrência entre os chefes políticos: não adiantava, quem era conservador era conservador e quem era liberal era liberal”. Deduz a autora: “a dependência” em que os protegidos estavam “tornava inelutável a fidelidade correspondente. Sua adesão em troca dos benefícios recebidos é tão automática, que sequer são tomadas medidas que assegurem seu voto; tampouco se cogita providências para atrair eleitores cuja fidelidade está definida para com o lado contrário. Um seriam desnecessárias, e outras inúteis”.

Lealdade e fidelidade

Presos à política local ou no máximo regional, os dominados não perceberam o alcance de eventos como a Independência do Brasil e similares. “Estado, na consciência desses homens se confundia com a pessoa do príncipe e governo se identificava com seus atos e decisões, ou com a de seus representantes”. Assim, a consciência política dos setores livres e pobres não vai além da pessoa que lidera o elo entre os dois extremos da cadeia de domínio. A visão institucional do Estado e de seus interesses nacionais ou internacionais falta a tais setores. Os nexos entre patrono e cliente são definidos: “a lealdade inclui o reconhecimento do benefício recebido, o sentimento de gratidão por ele e o imperativo de sua retribuição equivalente”. Mas, “o fabricar de lealdades e fidelidades através de um processo cumulativo de recíprocos encargos e favores promovia, sucessivamente, a eliminação completa da possibilidade de um existir autônomo”. O poder, então, é impossível

de ser concebido “senão mediante o prisma formado pela encarnação do poder: este transfigura a realidade social, convertendo-a nas formas objetivadas da existência daquele que é ideado como superior, e plasma as categorias através das quais ela é conhecida, confinando-as a imagens que não podem transcender essa mesma situação vital particular, personificada e alheia”. Temos aí o peso do comportamento mecanizado do dependente e sua incapacidade para apreender a organização e a dinâmica da política em nível institucional. Atitude similar, de “amizade”, ocorre entre patronos e agregados. O morador ficava nas terras do patrono se fosse amigo. “Agregado ou camarada, a anulação de sua vontade se revela na simples incapacidade de tomar uma decisão autônoma”. Uma testemunha, no caso de rapto de jovem, diz que o réu “lhe fora pedir para ter guardada em sua casa a menor e ele respondera que não o podia fazer sem o consentimento de seu patrão, porque era agregado”. Sua recusa, adianta a autora, “tem a ver menos com o risco de transgredir a lei, que de incorrer na desaprovação do fazendeiro”.

O favor permeia, assim, os elos entre patronos e gente livre, mas pobre no Brasil. E se atentarmos para o fato de sermos uma sociedade injusta por excelência, a ficção da igualdade jurídica e política se esvai rapidamente. No mesmo passo, guardamos as práticas políticas do Antigo Regime, como, por exemplo, a diferenciação entre operadores do Estado e “pessoas comuns”, simples pagadores de impostos, sem maiores direitos e poderes. Os cargos dos “amigos” e apadrinhados continuam em uso, na troca de favores entre oligarcas que tentam se aproximar do poder, na corte. Os mesmos padrinhos tentam, por meio dos seus clientes, alicerçar alianças com seus pares oligárquicos, tudo segundo a receita absolutista.

Repelir a soberania popular

Vimos a essência da sociedade do antigo regime, absolutista, e da brasileira, nas quais o favor permeia todas as relações, o que impede a moder-

na forma de responsabilização privada e pública, favorecendo a corrupção entre nós. Passemos aos problemas políticos definidos historicamente em nosso Estado. A historiografia conservadora notou no Brasil um recurso eficaz para repelir o perigo da soberania popular e mesmo da representação política. A Revolução Francesa teria sido, na propaganda reacionária, um episódio sangrento de anarquia e ditadura, e o poder que a sucedeu após o Termidor, e que acabou nas mãos de Napoleão, seguiu de um ponto ao outro dos setores estatais. Se a Assembleia, no processo revolucionário, acabou instaurando uma ditadura “virtuosa”, o poder Executivo tornou-se um centro ditatorial com o regime instaurado pelo corso, ordenando tudo burocraticamente em escala hierárquica do alto à base do Estado. Entre os dois poderes, o Judiciário não consegue manter a sua independência. Urge resolver o problema da harmonia entre os três poderes antes enfeixados nas pessoas do rei ou do parlamento. Na gênese do Estado brasileiro imaginou-se resolver o conflito e, ao mesmo tempo, as ameaças trazidas pelo povo, como teria ocorrido nas revoluções inglesa, norte-americana, francesa: a instituição do poder moderador cumpre esse papel.

Escutemos o conservador Guizot: “Quais são as marcas do soberano de direito, as marcas de sua natureza própria? Para começar, ele é único; porque só existe uma verdade, uma justiça, só existe um soberano de direito. Ele é o mais permanente, sempre o mesmo: a verdade não muda. Posto numa situação superior, estranha a todas as vicissitudes, a todas as possibilidades desse mundo; ele está no mundo, de certo modo, apenas como espectador e como juiz: este é o seu papel. Pois bem, senhores, estas marcas racionais, naturais no soberano de direito, são reproduzidas pela realza exteriormente na forma mais sensível, que dela parece a mais fiel imagem. Abri o livro em que o Sr. Benjamin Constant tão engenhosamente representou a realza como um poder neutro, um poder moderador, elevado acima dos acidentes, das lutas sociais, e que só intervém nas grandes crises. Esta não seria, por assim dizer, a atitude do soberano de direito no governo das coisas humanas? É preciso que haja

nesta ideia algo muito próprio a mover os espíritos, pois ela passou com uma rapidez singular dos livros para os fatos. Um soberano dela fez, na Constituição do Brasil, a base de seu trono; a realeza é representada como poder moderador elevado acima dos poderes ativos, com espectador e juiz”.¹⁶

Pouco de federalismo, muito de Império

A formulação liberal do próprio Benjamin Constant procurava impor limites à soberania popular, mas trazia também a preocupação de estabelecer os limites dos poderes e garantir a sua harmoniosa relação. Neutro, o poder moderador seria o apanágio da realeza¹⁷, os ministros seriam responsáveis pelo governo e os legisladores não seriam pagos. O julgamento pelo júri seria a norma e haveria liberdade de imprensa.¹⁸ Fica bem clara a intenção de Benjamin Constant ao sugerir o Poder Moderador como preventivo de tiranias. De um lado, ele pode limitar as formas soberanas ligadas ao povo, sobretudo o despotismo do Legislativo. De outro, atenua as pretensões do Executivo, garantindo o Judiciário.

Benjamin soube notar os excessos de poder de um setor do Estado e procurou definir o controle dos três poderes por intermédio do Poder Moderador, indicado como tarefa do rei. “Para que não se abuse do poder, é preciso que pela disposição das coisas o poder detenha o poder.” No Brasil, a concepção de Constant seguiu para um rumo inesperado. Vimos o elogio do Poder Moderador em nosso país por Guizot. Há um evidente desvio do conceito na pena de Guizot. Constant define aquele poder como neutro, o que significa que ele serve para coordenar os três poderes, sem neles interferir “do alto”. A operação de hierarquizar os poderes foi seguida no Brasil com

16 François-Pierre-Guillaume Guizot: “Cours d’histoire moderne. Histoire générale de la civilisation en Europe, depuis la chute de l’empire romain jusqu’à la révolution française”, 9e Leçon - 13 juin 1828.

17 Nora E. Hudson: “Ultra-Royalism and the French Restoration” (The University Press, 1936), página 26.

18 Benjamin Constant: “Principes de politique applicables à tous les Gouvernements représentatifs et particulièrement à la constitution actuelle de la France”.

a Constituição de 1824. A tendência centralizadora do poder real já fora iniciada em Portugal no século XVIII com as reformas pombalinas. “As concepções de poder político, sociedade e Estado são assim formuladas em torno da noção de império civil, com fins de legitimar a monarquia portuguesa e consubstanciar projetos de atuação política.”¹⁹

A predominância do poder moderador sobre os demais se manteve durante o império, incluindo o tempo de regência, quando o país passou por rebeliões sufocadas manu militari de Norte a Sul. Somadas as suspensões dos direitos e a permanente supremacia do imperador, tem-se como resultado uma difícil e quase improvável democratização do Estado. O permanente estado de rebelião e as necessidades do poder central definem o império como excessivamente preso ao modelo de concentração de poderes, o que molesta ainda em nossos dias o país, com o tipo de federação na qual os Estados possuem realmente pouca autonomia, sobretudo em matéria fiscal.²⁰ Com o fim do império, os positivistas tentaram acabar de vez com as forças liberais, com o conceito de ditadura, que acentua e mantém a preponderância do Executivo sobre o Legislativo, concentrando o poder diretor numa única pessoa. Falar em Legislativo, nesta doutrina, é impreciso e mesmo errôneo, visto que a Assembleia teria função fiscal: aprovar o orçamento do Estado.²¹ Em toda a república as prerrogativas do Poder Moderador foram incorporadas silenciosamente à Presidência do país. Com elas, temos a permanente pretensão dos ocupantes daquele cargo a assumir, como imperadores temporários, a preeminência e a intervenção nos demais poderes.

Difícilmente o nosso Estado e a sociedade entrariam na qualificação de formas democráticas. O nosso modo de unir os Estados tem pouco de “federalismo” e muito de império. Tomemos a indica-

19 Eduardo Romero de Oliveira, “A ideia de império e a fundação da monarquia constitucional no Brasil (Portugal-Brasil, 1772-1824). Anais do XVII Encontro Regional de História, ANPUH/SP/UNICAMP (2004).

20 “Homens Livres na Ordem Escravocrata” Cf. especialmente os capítulos “Patrimônio Estatal e Propriedade Privada” e “As peias do passado”

21 Cf. Ivan Lins: “História do Positivismo no Brasil”.

ção da jurista Anna Gamper, que analisa as formas federativas, para apontar as fraturas no projeto da União Europeia: “Por unanimidade, as definições de federalismo reconhecem o fundamento da palavra latina *foedus* que significa “pacto”. Todas as teorias concordam que federalismo é um princípio que se aplica ao sistema que consiste em pelo menos duas partes constituintes, não totalmente independentes que, juntas, formam o sistema como um todo. O federalismo, pois, combina o princípio da unidade e da diversidade (*concordantia discors*). As partes constituintes devem ter poderes próprios e devem ser admitidas a participar do nível federal”.²² Da lição trazida pela autora tomemos a parte em que ela afirma a exigência *sine qua non* que declara: “as unidades constituintes devem ter poderes próprios”. Desde a Independência, o poder central brasileiro monopoliza todas as prerrogativas do Estado e não as partilha de fato com os demais entes, supostamente unidos hoje por laços de federação. Se em nosso caso *foedus* significasse “pacto”, teríamos graus crescentes de autonomia, dos municípios ao poder central.

“É dando que se recebe”

Mas, hoje, a partir de Brasília, regras uniformes determinam até os detalhes da ordem nacional, desconhecem deliberadamente as diferenças regionais, culturais, geográficas, etc. Do Oiapoque ao Chuí, há uma uniformização gigantesca que obriga cada uma das regiões a se pautar pelo tempo longo da enorme burocracia federal, perdendo ocasiões preciosas para o experimento e mudanças das políticas públicas em plano regional ou local. Enquanto em outras federações, como a norte-americana (e apesar do grande centralismo daquele país) vigoram leis diversas em termos penais, educacionais, tecnológicos, etc., no Brasil a mão de ferro do Estado central controla, dirige, pune e premia os estados, segundo sustentem os interesses dos ocupantes temporários da Presidência. Nesse controle, as

.....
²² “A Global Theory of Federalism: The Nature and Challenges of a Federal State” in *German Law Journal* No. 10, 01/10/ 2005.

oligarquias regionais surgem como operadores de face dupla: servem para trazer os planos do poder central aos Estados e para levar ao mesmo poder as aspirações de estados e municípios.

O lugar onde as negociações entre os dois níveis (central e estadual) ocorrem, normalmente, é o Congresso, em Brasília. Ali, Presidência e ministérios buscam apoio aos seus projetos, inclusive e, sobretudo, de leis. É impossível conseguir recursos orçamentários, por exemplo, sem as “negociações”, e nelas o *modus operandi* identifica-se ao conhecido “é dando que se recebe”. Assim, os planos federais de inclusão social e democratização societária patinam na enorme generalidade do “grande Brasil”, enquanto as unidades aguardam as “providências” de uma burocracia incapaz de entender os vários ritmos e formas de vida e pensamento regionais.

Nos impostos, a concentração irracional de poderes deixa estados e municípios sempre à míngua de recursos. Verbas provenientes de impostos ou a eles ligadas, como no caso das exportações, não são repassadas às unidades ou não são repassadas em tempo certo, permanecendo nas mãos dos ministérios econômicos. Governadores e prefeitos são reduzidos à quase mendicância junto ao poder central. Testemunhamos, todos os anos, a caminhada de prefeitos do país inteiro rumo ao Congresso para reclamar recursos, autonomia, modificações em leis eleitorais e de estruturas municipais. Os prefeitos são tratados como estranhos ao Parlamento Federal. Enquanto tal situação permanecer, a fábrica das manobras corruptas (nas duas pontas, nos municípios e na capital da República) estará em pleno funcionamento.

Semelhanças entre as práticas absolutistas e as que imperam em nossos dias, na política brasileira: a determinação mais evidente e danosa é a da troca de favores na sociedade e na administração pública. Nenhum dos escândalos que abalaram o Estado nacional deixa de ter operadores (os *brokers*) que ligam interessados e seus alvos. Assim, os que manipulam recursos públicos cumprem a função de intermediários, em primeiro lugar, dos favores sociais, políticos, econômicos, ideológicos e, mesmo,

religiosos. Mas, tais operadores não funcionam no vazio. Eles executam um papel essencial e servem a todos os partidos, porque todos eles movem a máquina do poder federal que concentra as verbas emanadas de impostos. Sem os operadores, nenhum oligarca regional consegue chegar até a boca do cofre ou à caneta do poder Executivo. Os *brokers*, por sua vez, conseguem cargos para seus clientes, tanto na administração pública quanto nas chamadas empresas estatais (para não falar nas empresas privadas que, assim, trocam favores com os donos temporários do poder).

Apadrinhamento político

Os nossos *brokers*, herdeiros do Antigo Regime (dos quais Marcos Valério é apenas um entre muitos), trabalham num esquema de apadrinhamento político que se divide entre as velhas práticas, como as indicações para os cargos feitas por oligarcas e as “novas” indicações para os cargos segundo o critério da “militância”, sem passar pela competência técnica ou administrativa. Daí para os “serviços” junto aos cofres públicos e privados é apenas um passo. O chefe do Executivo e do Estado tem como função, à semelhança do rei no Antigo Regime, favorecer os que o favorecem com cargos, privilégios, recursos e isenções de impostos. Semelhante troca de favores só é viável porque existe na sociedade a cultura do favorecimento, conseguido com os que operam o Estado.

Os nossos políticos jogam perenemente com o medo dos eleitores diante do pior: o fim dos favores ou uma hecatombe econômica se “os outros” vencerem, ou com a ausência de verbas, obras, empregos. Basta ver a propaganda nas eleições: se os munícipes votarem contra os indicados por Brasília (ou pelo palácio do governador), programas importantes não virão. Caso votem no candidato do príncipe, benesses fluirão em abundância. Os políticos conhecem os eleitores, não os idealizados, mas os reais. Os princípios éticos não rendem favores nem votos, não rendem obras, nem poder. É em um terreno assim que devemos pensar a responsabilidade governamental.

A corrupção que gera escândalo possui dois registros temporais - um diacrônico e outro sincrônico. Num sistema necessariamente corrupto, dada a concentração de recursos nas mãos do poder Executivo maior, os policiais, o Ministério Público, a Justiça e a imprensa tomam conhecimento dos fatos uns após outros. Mas, no mesmo átimo em que surge um escândalo, a rede corrupta opera no Estado e na sociedade. A polícia, a Justiça, o Ministério Público quase sempre operam *post festum*. O sistema, sincronicamente, pratica as mesmas coisas supostamente punidas ao serem descobertas. A nossa prática é a de iluminar um quadro de cada vez, enquanto os demais ficam na sombra... até que sejam iluminados.

Os escândalos não constituem monopólio dos políticos. Eles não raro têm raízes no mercado, na sociedade civil e nas instituições sociais. Pensemos apenas nos esportes: boa parte deles é gerida segundo técnicas de causar inveja aos apadrinhados de Don Corleone. Os casos são múltiplos. Talvez seja mais grave que um operador do Estado se corrompa, do que um cartola. No entanto, as pessoas se habituariam ao fenômeno nos dois setores. Lembremos a lição dos pensadores políticos segundo a qual um Estado (é mais verdadeiro para o democrático) pode ser assassinado por forças externas violentas, mas também morre por consunção interna.

Quais são as outras lições a serem extraídas da Ação Penal 470? A primeira é nos precavermos contra o maniqueísmo e a prática do desmascaramento alheio quando se guarda a máscara da pureza (falsa) para si. A segunda é lutar contra a cultura do favor na sociedade e no Estado. A lógica do compadrio precisa ser recusada pelos que se julgam democratas. A terceira é legalizar o *lobby*, porque em boa parte os nossos congressistas, sob a aparência de representação popular, são lobistas de fato, sem responsabilidade normativa. Eles também agem como os *brokers* que facilitam o acesso ao verbo e às verbas. A quarta é lutar por uma federalização real do Brasil. Sem ela, os escândalos, movidos pelos intermediários, cujo nome pode ser Valério ou qualquer outro, continuarão desanimando a cidadania na busca de um Estado democrático de direito.

Raízes do Imobilismo Político na Segurança Pública

.....
LUIZ EDUARDO SOARES

A sociedade brasileira tem sido capaz de promover transformações profundas nas mais diversas esferas de sua experiência coletiva, mas permanece inerte e impotente ante alguns problemas históricos que persistem, entre os quais a insegurança pública.

Cerca de 50 mil brasileiros são vítimas de homicídios dolosos, anualmente, dos quais apenas 8%, em média, são esclarecidos. Um número bem menor chega a ser julgado e condenado¹. Portanto, a taxa de impunidade relativa aos crimes mais graves alcança o espantoso patamar de 92%. Somos o segundo país mais violento do mundo, considerando-se os números absolutos referentes aos crimes letais intencionais. Examinando o baixíssimo índice de esclarecimento, um observador poderia ser instado a deduzir que o Brasil é o país da impunidade. Não é verdade. Temos a terceira população prisional do mundo, abaixo apenas da China e dos Estados Unidos, e um dos mais velozes crescimentos da taxa de encarceramento do planeta: havia 160 mil presos em 1995; hoje, são 540 mil.

Segundo pesquisa da professora Luciana Boiteux, a partir de dados fluminenses, o foco

.....
LUIZ EDUARDO SOARES é antropólogo, cientista político e escritor, professor da Uerj e ex-secretário nacional de Segurança Pública.

.....
¹ Pesquisa coordenada por Julio Jacobo Waiselfisz, realizada com apoio do Ministério da Justiça e publicada em 2011, sob o título “Mapa da Violência”.

prioritário do encarceramento, nos últimos seis anos, são jovens pobres do sexo masculino, de baixa escolaridade, frequentemente negros, capturados em flagrante e condenados à privação de liberdade por negociarem substâncias ilícitas sem uso de arma ou prática de ato violento e sem vínculo com organização criminosa. Esse grupo responde por 65% das prisões efetuadas no período. Estudiosos creem que os resultados têm valor nacional, o que significa o seguinte: o país está prendendo transgressores não violentos que operam no varejo do tráfico de drogas, relegando os crimes mais violentos à impunidade. Registre-se que custa R\$ 1.500,00 ao mês esse método irracional e injusto de tornar os jovens piores, empurrando-os para uma carreira marginal, induzindo-os a ingressar em organizações criminosas. As consequências do encarceramento nesses casos são desastrosas para suas vidas e destrutivas para a sociedade. Ou seja, gastamos muito para armar uma bomba relógio contra a segurança pública – como a crise paulista está demonstrando.

Do lado das instituições policiais, a situação também preocupa. Além da baixa capacidade investigativa demonstrada pela Polícia Civil – cujas lideranças, paradoxalmente, empenham-se em pressionar o Congresso para que seja aprovado um projeto de emenda constitucional, impedindo o Ministério Público de realizar investigação criminal –, multiplicam-se casos de corrupção envolvendo seus membros. Nas polícias militares não é diferente. Além disso, são frequentes as acusações de que os milhares de autos de resistência que se

acumulam, em todos os estados da federação, ocultem inúmeras execuções extrajudiciais. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, entre 2003 e 2011, houve 9.231 mortes provocadas por ações policiais. As máfias policiais, chamadas milícias, continuam expandindo seus negócios e os territórios sob seu domínio. O número de desaparecimentos continua crescendo, ano após ano.

Nos últimos anos, alguns estados lograram reduzir os homicídios, mas os ganhos foram neutralizados, no agregado nacional, pelo agravamento da violência em outras regiões do país. Além disso, avanços locais revelaram-se efêmeros e foram sucedidos por rápida degradação. Impasses persistem onde programas inovadores conquistaram resultados expressivos e amplo apoio popular. Tome-se o caso das UPPs no Rio de Janeiro: como transformar o projeto em política pública, dotando-o de sustentabilidade e universalidade, sem promover profunda reforma policial? Por isso, convivem, no Rio, boas práticas com a propagação das milícias, da corrupção em larga escala e da brutalidade letal. O assassinato da juíza Patrícia Acioli por policiais, em 2011, é a manifestação trágica e extrema das contradições.

Na raiz dos problemas está a arquitetura institucional da segurança pública, estabelecida pelo Artigo 144 da Constituição, que atribui à União poucas responsabilidades (salvo em crises), não confere qualquer autoridade relevante ao município (na contramão do que ocorre nas demais áreas) e concentra praticamente todo o poder nas polícias estaduais, ordenadas segundo modelo que fratura o ciclo de trabalho e, por seu desenho incompatível com as funções atribuídas, condena as instituições à ingovernabilidade e à mútua hostilidade.

Apesar do amplo consenso entre profissionais da área quanto à irracionalidade da arquitetura institucional, em especial do modelo de polícia, nenhum passo objetivo foi dado em direção à reforma².

.....
2 Segundo pesquisa que realizei com Marcos Rolim e Silvia Ramos, graças ao apoio do PNUD e do Ministério da Justiça, em 2009, na qual registramos a opinião de 64.120 profissionais da segurança pública, em todo o país, 70% são contrários ao modelo policial fixado pelo artigo 144 da Constituição.

Inércia nacional

Nesse contexto em que o desempenho é negativo, as estruturas não potencializam as competências profissionais mobilizadas, a maioria dos policiais desaprova o modelo institucional e a sociedade manifesta sua inconformidade, sistematicamente, ante a gravidade da insegurança pública. Por que não logramos, enquanto Nação, promover as mudanças profundas e inadiáveis? Por que os poderes públicos têm sido incapazes de encetar uma iniciativa concertada? É fato que há *lobbies* atuantes de delegados e oficiais contrários a mudanças. É verdade que o consenso mínimo não foi negociado entre todos os atores pertinentes e que a sociedade mantém-se crítica, mas não se envolve na formulação de alternativas. Mesmo assim, permanece enigmático o imobilismo das lideranças políticas ante a agenda urgente da segurança.

Visando lançar as bases de uma análise mais profunda que ofereça hipóteses explicativas sobre a inércia nacional diante da complexidade da insegurança, convido os leitores a uma reflexão multidimensional sobre nossa história recente.

Ingressamos, em 2013, no 25º ano de vigência da Constituição cidadã, em cuja letra instituiu-se o Estado democrático de direito, consagrando-se, formalmente, o vasto repertório de conquistas históricas que a resistência à ditadura acumulara, as negociações políticas viabilizaram e o árduo aprendizado coletivo ensejaram. Não é pouca coisa: um quarto de século de experiência em novo ambiente normativo, sob nova moldura institucional, recuperando o tempo perdido, atando linhas de tradição rompidas pelo arbítrio do regime militar, calibrando expectativas que idealizaram a transição, e abrindo picadas e horizontes para os complexos e inusitados desafios contemporâneos na arena global.

Esse período foi curto, em perspectiva histórica, porém intenso e denso. O tempo compactou-se e acelerou transformações estruturais, promovendo uma espécie de vertigem ontológica, cujas manifestações alcançam a sensibilidade, os valores, as dinâmicas intersubjetivas, as relações sociais e os

processos econômicos. As temporalidades na vida social não são unívocas, unidimensionais e contínuas, nem correspondem a mensurações isomórficas e universalizáveis. No Brasil, entre ontem e hoje, um rio caudaloso de mudanças – das quais ainda não nos demos conta, suficientemente – carregou-nos para longe de nós mesmos ou do que supúnhamos ser como nação e do que pensávamos ser como atores. O fluxo arrastou cenários, embaralhou papéis e está exigindo que reescrevamos a dramaturgia para a sociedade das próximas décadas numa linguagem arejada, liberta de velhos fantasmas e de suas correntes enferrujadas. Certamente, há os dilemas atávicos que persistem. Contudo, até mesmo eles assumem novas formas e significações no novo contexto. Os problemas permanentes e endêmicos também exigem descrições em novas linguagens. Onde está a fonte fresca de água cristalina para a língua jovem estalar a pronúncia da palavra livre? Procuremos. Mapas não há. Far-se-ão *a posteriori*. Bússolas não há. Entretanto, temos a razão – é o que dizem –, sobretudo a razão argumentativa, e alguma coragem cívica, alguma ousadia intelectual – creio eu. Ou não teríamos chegado até aqui vivos, criativos, com esperança e com bons motivos para cultivá-la. Adiante, portanto.

Impactos da urbanização acelerada

O capítulo anterior à conjuntura democrática pós-1988 não se esgotou no regime político autoritário. Foi marcado por vários processos socioeconômicos e culturais relevantes, em especial por um fenômeno anterior a 1964, que completou seu ciclo sob a névoa discricionária. Refiro-me à migração interna e ao deslocamento do eixo de gravidade nacional do campo para a cidade. Importa destacar mais do que a natureza do processo, a escala, a velocidade e as implicações. O Brasil era 75% rural, nos anos 1950, e se tornaria 75% urbano, ao longo dos anos 1970. Sociologicamente, deu-se um deslizamento de placas tectônicas de efeitos extraordinários. O saudoso professor Vilmar Faria chamava a atenção para o caráter excepcional do fenômeno, que só encontrava paralelo na União Soviética dos

anos 1930. A magnitude demográfica e a concentração temporal conferiram ao caso brasileiro sua significação singular. Acredito que não seria leviano afirmar que as ciências sociais brasileiras não chegaram a aplicar-se com a atenção necessária sobre as consequências dessa transformação, considerando as condições nas quais se realizou. Ou melhor, não cessou de fazê-lo – uma vez que os impactos da “urbanização acelerada” projetaram-se sobre praticamente todas as questões sociais subsequentes –, subestimando, no entanto, a conexão entre seus objetos e a profundidade da desestabilização identitária e da desorganização das referências valorativas e prescritivas provocada pela transição migratória.

Passar a viver na cidade implica revolucionar as relações de trabalho, envolver-se em diferentes ambientes normativos e em distintas experiências com o tempo e a natureza, submetendo-se a diferentes disciplinas e rotinas. Mudar para o meio urbano implica também redefinir a relação com a religiosidade, com os rituais e com a família – a mudança incide sobre o sentido que se atribui ao conceito de família e ao modo como se vivenciam os laços familiares. Transformam-se os significados da propriedade, os vínculos com a terra, a casa, a vizinhança, os outros, assim como as modalidades de consumo. Instalar-se na cidade tende a provocar a renúncia a tradições, a pautas morais, a concepções sobre autoridade. O convívio com a complexidade urbana promove a mudança na visão relativa à justiça e à lealdade, nas percepções a respeito das instituições públicas e nas próprias ideias sobre a distinção entre público e privado. Mudam comportamentos, sentimentos, imagens de si e do outro, crenças, compromissos, gramáticas (individuais e coletivas) de construção da memória, projetos para o futuro, critérios de juízo sobre certo e errado, belo e repulsivo, verdadeiro e falso, aceitável e inaceitável, natural e antinatural, honra e desonra, masculino e feminino, superior e inferior. Nessa travessia, a impressão frequente é de que as “garantias ontológicas” – as colunas da fé que sustentam o mundo em que se crê, a que se dá o nome “realidade” – fenecem, porque desmoronam as estruturas de plausibilidade em que

se apoiam as convicções pessoais. Nesse quadro, tudo pode ruir. A segurança mítica do universo parece ingressar numa zona instável, como se oscilasse, ameaçando a solidez de tudo o que há. Vive-se a angústia do colapso iminente. Não se trata (apenas) do colapso financeiro, com ruinosas consequências para a própria subsistência, quando as contas não fecham, empregos não há ou o trabalho (informal) não rende o indispensável. Trata-se de uma insegurança mais radical.

Segurança pública, excluída da pauta

Claro que há o outro lado das migrações internas e da urbanização vertiginosa. A condição social que corresponde ao ponto de partida da viagem para a cidade não deve ser idealizada. A cidade só atrai se, e na medida em que, o campo expulsa; a cidade seduz porque o campo representa miséria e estagnação; a cidade brilha porque a tradição pode estar sendo vivida como obscurantismo opressivo; a cidade torna-se convidativa porque, no meio rural, o trabalhador é explorado; migrar afirma-se como opção porque ficar deixa de ser uma possibilidade ou porque, na ausência da reforma agrária, a fronteira agrícola permanece bloqueada para imobilizar a força de trabalho e beneficiar a especulação e a grilagem. Em outras palavras, a desestabilização radical provocada pela urbanização acelerada traz consigo a contraditória promessa da libertação. A perda das referências eventualmente significa quebrar as cadeias. A dissolução de convenções também representa a expansão do cardápio das escolhas e mais espaço para o exercício da individualidade. Economicamente, dependendo das circunstâncias e dos desdobramentos, pode implicar melhoria da qualidade de vida e ampliação de expectativas.

Contemplados os dois lados desse processo, conclui-se que, independentemente das avaliações que a posteridade autoriza, a sociedade brasileira foi sacudida por transformações muito profundas, cujos efeitos alcançaram o mais recôndito da vida privada e o domínio mais remoto da experiência de si dos sujeitos. Observe-se, ainda, que o sofrimento precipitado pela violência

do fenômeno não encontrou a compensação de uma trama institucional tecida por um generoso *Welfare State*. O Brasil atravessou a tormenta sob ditadura – sem canais orgânicos de representação popular, portanto –, cuja política econômica promovia a concentração de renda e o aprofundamento das desigualdades.

Os aspectos negativos desse quadro não foram amenizados pelo declínio progressivo do regime militar, ao longo da segunda metade da década de 1970 até os primeiros anos da década seguinte, uma vez que o fator provavelmente decisivo para o enfraquecimento político da ditadura era a crise econômica, cujo impacto sentia-se mais intensamente nas camadas populares. A surpreendente votação do partido de oposição, o MDB, em 1978, corroeu a força do regime, politicamente, mas talvez expressasse mais inconformidade com a decadência econômica do que indignação com a tirania, ainda que este componente estivesse presente. De qualquer forma, a leitura democrática impôs-se graças à hábil operação das lideranças oposicionistas, que disputaram com vigor a tradução pública dos resultados eleitorais.

A tímida “descompressão” política, iniciada pelo general Ernesto Geisel, sucedida pela “abertura lenta e gradual”, ainda sob a regência de Golbery do Couto e Silva, e depois pela estratégia da transição negociada, já no governo do general João Figueiredo, encontrou nas eleições para os executivos estaduais de 1982 uma oportunidade de inflexão e fortalecimento. O avanço obtido em 1982 seria complementado na campanha por eleições “diretas já” para a presidência da República, a despeito da derrota do projeto de Lei no Congresso Nacional. O amplo apoio popular à “emenda Dante de Oliveira” pavimentaria o caminho de Tancredo Neves ao Palácio do Planalto, que o destino obstou na undécima hora.

Inaugura-se um período voltado para a solução do impasse da dívida externa e da inflação, cujos efeitos perversos se derramavam sobre o conjunto da sociedade, desorganizavam o Estado, em todos os níveis, e bloqueavam a retomada do crescimento ou eventuais arremedos de política

social distributivista. Anos difíceis que formariam a chamada “década perdida”. As desigualdades sociais competiam com o controle da inflação pelo privilégio de ocupar o centro da agenda pública. O dilema teria de aguardar o Plano Real, em 1994, nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, para que o nó da moeda fosse desatado, o país se tornasse governável e estratégias distributivas voltassem a reclamar prioridade, agora com chances de efetiva e consistente implementação, como demonstraria o governo Lula. Permaneceram, entretanto, (relativamente) excluídos da pauta (ou insuficientemente incluídos) alguns temas-chave para o presente e o futuro, como a sustentabilidade e a segurança pública. Mas este não é o momento de focalizá-los. Convém estender um pouco mais a contextualização histórica.

Ainda quanto aos anos 1980, há dois itens a destacar, porque particularmente relevantes para a intensificação da violência no Brasil. Um deles diz respeito a processos sociais, outro, à dinâmica político-institucional.

1 - A evolução das lutas políticas rumo à democracia, que encontraria na convocação da Assembleia Nacional Constituinte seu desfecho, pelo menos na primeira etapa, foi acompanhada por dinâmicas econômicas e sociais que apenas desdobraram a crise e aprofundaram a curva declinante responsável (conjugada a outros fatores) pelo eclipse da ditadura. Enquanto os esforços mais virtuosos dos atores sociais, individuais e coletivos, visavam conferir confiabilidade e legitimidade à representação política e à institucionalidade nascente, o ceticismo prosperava –sobretudo entre os que pagavam o preço mais elevado pela estagflação –, contagiando a opinião pública como uma epidemia. O descompasso entre esperança política, inauguração de um novo tempo democrático, ao nível das instituições, e indignação quanto à qualidade de vida, produziu a sobreposição de duas dicotomias que parecem remeter ao DNA do país, dada a presença insidiosa de ambas, independentemente de mudanças institucionais (o que não reduz a importância fundamental

destas últimas, apenas aponta seus limites, face a determinadas características estruturais da sociedade brasileira).

A primeira dicotomia suscitou, alguns anos depois, a criação do neologismo “belíndia”, com o qual o economista Edmar Bacha descreveu o abismo que dividia a sociedade brasileira. Por mais que os dois “brasis” se articulassem e que o desenvolvimento se alimentasse da fome, como dissera Francisco de Oliveira, em sua crítica à razão dualista, a face indigente do país não cumpria simplesmente um papel funcional. Observado o problema de outra perspectiva, percebia-se que os indianos bloqueavam o caminho dos belgas. Ou seja, as desigualdades, naquela magnitude colossal, não beneficiavam o país, em seu conjunto.

A segunda dicotomia é aquela que separa o país legal do país real, justificando o emprego dos adjetivos “formal” e “substantivo” para (des) qualificar as instituições políticas. O uso dessas qualificações, na descrição do regime democrático, deprecia o valor da institucionalidade e do compromisso axiológico e prático-político com a edificação e a preservação do Estado democrático de direito, entendido como cláusula pétrea do próprio contrato social ou como sua condição de possibilidade. Quando a forma se afasta da substância revela-se mera ilusão ideológica a mascarar a verdade histórica – é o que se conclui adotando-se essa distinção retórica. Onde está a substância? Quem (e como) lhe dará forma? Os proselitistas da distinção entre forma e substância não se permitem tais indagações. Eis a veia aberta para o sangue que a América Latina verteu em vão. Eis a porta escancarada para o descompromisso com a institucionalidade democrática em nome de fins supostamente superiores. Eis o caminho para a instrumentalização tática, isto é, oportunista, da democracia, da legalidade, das instituições. Eis o mapa para o despotismo pretensamente igualitário.

Retorno ao fio condutor do argumento sobre a dicotomia entre o país legal e o país real. Minha crítica aos ideólogos da ditadura do proletariado, por aplicarem os adjetivos “formal” e “substantivo” para desqualificar a democracia, não nega a existência

da distância entre o que as leis determinam e o que se faz, com o beneplácito de autoridades públicas. Além de não se cumprirem, elas não se cumprem de modo previsivelmente seletivo, de acordo com fatores óbvios: classe, cor, gênero e território. Ou seja, a aplicação das leis é submetida à refração imposta por crivos seletivos bastante específicos e nada aleatórios. Por essa mediação, as desigualdades nacionais estendem-se ao campo do acesso à Justiça, filtrando a fruição dos direitos. Esse enviesamento do poder público espelha e realimenta padrões hierárquicos e discriminatórios de comportamento, comuns em nossa sociedade que tão tardiamente aboliu a escravidão. O exemplo mais notório foi estudado por Roberto DaMatta nos anos 1970. Refiro-me à pergunta, “você sabe com quem está falando?”, que o membro da elite dispara contra quem ignora privilégios, especialmente contra a autoridade que ousa aplicar a lei sem favoritismos.

Quem paga as contas da desigualdade

O resultado da iniquidade é o descrédito, nos meios populares, das leis, da Justiça, do Estado e da própria ideia de legalidade, à qual se deixa, assim, de atribuir sentido universal e valor. Se o Estado, suas instituições e os representantes de tais instituições não agem como se, de fato, todos fossem iguais perante as leis – mesmo quando elas incorporam, em seu conteúdo, o compromisso democrático com a equidade –, as vítimas reais e potenciais da iniquidade serão estimuladas a jogar o jogo da farsa e do cinismo com a mesma moeda, adotando padrões de comportamento compatíveis com a instrumentalização da legalidade, a serviço de interesses privados e circunstanciais. Nem todos o farão e a maioria não o fará, entretanto, mesmo para os renitentes adeptos da ordem, independentemente de seu conteúdo, **norma** e **valor** habitarão universos distintos. Quando digo norma e valor, digo Estado e moralidade, política e ética. Em outras palavras: do ponto de vista popular, graças à reiteração continuada de práticas iníquas de agentes e agências públicas relevantes, de um

lado está aquilo que não presta, o jogo de cena, falso e interessado, a manipulação do Estado, pela mediação de ações ostensivas de seus agentes ou representantes; de outro lado, estão a vida de cada um, a família, a comunidade, o trabalho, a religião e tudo aquilo que é digno de respeito.

Registre-se que a população a que nos referimos não estava, por assim dizer, em repouso histórico; tampouco contava com referências identitárias e simbólicas consolidadas; muito menos dispunha de um repertório consagrado e amplamente compartilhado de narrativas sobre sua experiência coletiva. Vale lembrar que essa população concluía, nos anos 1980, outra e mais tormentosa transição, em cujo percurso agitavam-se, como vimos, placas profundas da arqueologia social.

A dicotomia expressa na categoria “belíndia” não é a mesma que a oposição “país legal-país real” designa. Referem-se a dimensões diversas da vida brasileira. Contudo, dialogam entre si, remetem uma à outra, porque, afinal de contas, nossos “indianos” sabem que somente nosso lado Bêlgica vive sob a guarda da legalidade, fruindo a garantia dos direitos, enquanto sobre si recai o rigor na cobrança dos deveres. Há, em síntese, uma correspondência, porque são sempre os mesmos que pagam o preço das desigualdades, na distribuição assimétrica de poder e riqueza, ou nas práticas cotidianas dos agentes do Estado, desde a abordagem policial até o acesso à educação e à saúde.

A correspondência entre as duas dicotomias se converte em exata sobreposição, quando a experiência popular do desamparo, da impotência e da indignação coincide com a celebração inaugural dos novos marcos legais. Na crise aguda posterior às desilusões com o Plano Cruzado – desativado logo depois das eleições de 1986 –, que corresponde, exatamente, ao período constituinte, configura-se uma conjuntura extremamente complexa e ambivalente: gestos virtuosos e comoventes, como a proclamação democrática de Ulysses Guimarães, erguendo a nova Carta como quem desfralda a bandeira da civilização contra os vestígios da barbárie, gestos e vozes, cujas reverberações simbólicas remetem

a dimensões proféticas do imaginário coletivo, espargindo carisma na cena política, convivem com a explosão inflacionária, o aumento do desemprego, o aprofundamento das desigualdades, a decadência dos indicadores sociais, a intensificação da violência, o incremento desgovernado dos grupos de extermínio e a multiplicação das execuções extrajudiciais. Aurora e crepúsculo justapõem-se, recobrando a paisagem feérica do primeiro dia com a luz sombria de um exangue sol noturno. O novo tempo prometido, longamente ansiado, abria as cortinas para o melancólico espetáculo das repetições. A dramaturgia das mudanças estreava sob o signo da continuidade. A aridez da realidade, nas camadas populares, sepultava esperanças. A legitimidade política densa, vivida com emocionada identificação, ao longo do sacrifício de Tancredo, cujo martírio evocara o calvário de Cristo, vinha sendo erodida no ritmo da desvalorização da moeda, do salário e da dignidade do trabalhador. Em 1988, restava pouco solo ainda fértil para a nova sementeira política, agora que retornavam a Ithaca os argonautas da odisseia democrática. O mar poluíra-se, não estava para peixe. Ulysses receberia votação humilhante na eleição presidencial de 1989. As urnas consagrariam um aventureiro de opereta.

Pouco antes, em 1985, os rapazes do *Ultraje a Rigor* entoavam o hino da juventude excluída, em versos mais bem humorados do que ressentidos e, certamente, eloquentes: “nós vamos invadir sua praia”. Promessas traídas viravam ameaças, graças à canibalização estética. O sonho feliz de cidade, esvaziado, virava convite irônico a compartilhar pesadelos. Mas, os cariocas ainda esperariam alguns anos até que os “arrastões” dramatizassem a “passagem ao ato”³. Enquanto isso, divertiam-se com as caras pintadas, faziam coro aos linchamentos, indignavam-se, endividavam-se, escaneavam.

Em poucas palavras: a sobreposição entre as duas dicotomias dilapidou a força instituinte da nova Constituição e do ritual que a promulgou, neutralizou a percepção da mudança, reduziu sua potência. A coincidência referida impediu a difusão de uma

3 Expressão psicanalítica que designa a transposição de fantasia transgressora para a prática.

leitura razoavelmente consensual, na sociedade, sobre as virtudes da nova institucionalidade, a despeito do fato de que o passado continuava a se reproduzir. Uma leitura que destacasse o joio do trigo e evitasse que o desapontamento popular jogasse fora a criança com a água do banho. Uma interpretação que apreendesse a especificidade dos novos marcos legais e não os confundisse com o processo socioeconômico em curso no país. A coincidência entre as duas dicotomias submergiu a transição nas águas turvas da continuidade, diluindo seus contornos, sua identidade, seu sentido histórico, esmaecendo as fronteiras entre o passado ditatorial e o Estado democrático de direito que emergia, sublimando a oposição entre os respectivos valores, apagando limites que serviriam de referências indispensáveis para a reorientação dos agentes do novo poder público. A recusa do PT em endossar a Constituição, nesse contexto tão difícil, contribuiu para o enfraquecimento de seu potencial transformador e, sobretudo, reduziu as chances de que viesse a exercer um impacto positivo na percepção da sociedade a respeito da representação parlamentar, da política institucional e da atividade legislativa. O preço da perda dessa oportunidade histórica de conferir credibilidade às instituições políticas pagar-se-ia mais tarde. Naquele momento, era mais fácil colocar-se ao lado do senso comum popular cético, mas o custo desse posicionamento viria a ser a depreciação da própria política no imaginário coletivo, colocando em risco a democracia nascente.

Arcaica desigualdade de tratamento

No dia seguinte ao sepultamento formal da ditadura, tendo sido promulgada a Constituição, os poderes do Estado emitiam um sinal democrático, cuja mensagem definia os indivíduos como cidadãos e os convidava a participar do novo momento da vida nacional, compartilhando direitos. Por outro lado, a experiência na rua, na esquina, emitia sinais opostos, cujo conteúdo reafirmava a arcaica desigualdade de tratamento: o policial uniformizado, manifestação mais tangí-

vel e visível do Estado, agia com a violência de sempre, nos territórios populares, abordando, seletivamente, pobres e negros. A distinção manifestava-se dramaticamente nas ruas, mas não se resumia à esfera das ações policiais. A dubiedade dos sinais produzia aquilo que os psiquiatras e psicanalistas denominam dupla mensagem e cujo efeito é a desestabilização psíquica do receptor. No caso brasileiro, em que a experiência perturbadora foi vivida (e ainda é) em massa, as consequências foram, por um lado, a construção cultural de uma blindagem de ceticismo ao redor da palavra do poder; por outro lado, foi a apropriação manipuladora antagônica dos princípios universalistas, submetendo-os aos interesses privados sem pudor ou, no limite, a substituição do discurso pela força. Se a palavra (o princípio, a lei) é mero instrumento de domínio, em sua aplicação cotidiana, por que não recorrer diretamente a instrumentos mais práticos e, digamos, contundentes? A violência parece autorizada pela duplicidade que marca o comportamento do poder – o qual, desprovido de legitimidade, por revelar-se falso e falsificador, reduz-se à rusticidade selvagem e francamente interessada da força.

Militantes das lutas democráticas sonharam com a difusão ampla, geral e irrestrita da cultura cívica laica, promovendo-se um casamento indissolúvel entre o Estado democrático de direito e a sociedade brasileira. Não foi o que aconteceu, em parte, creio, pelos motivos expostos. Certamente, muitos elementos derivados da cultura cívica laica, individualista e solidária, politicamente liberal, enraizaram-se na sensibilidade popular. Mas, convivem com valores nem sempre coerentes com o respeito às diferenças e nem sempre refratários às desigualdades. Assim como as práticas de agências públicas – a despeito de inegáveis avanços –, estes elementos persistem tão desiguais quanto as estruturas econômico-sociais.

Bombardeados pela desconcertante dupla mensagem, que incidiu sobre suas sensibilidades coletivas em transição, e ainda em busca de novas narrativas que dessem conta de sua acidentada história recente, os segmentos populares não

pareciam suficientemente atendidos pelos repertórios religiosos disponíveis. A grande narrativa católica talvez se revelasse incapaz de suscitar uma postura apta a fruir o que a vida – como ela era – oferecia, enfrentando as dificuldades para vencê-las, em vez de resignar-se. A versão tradicional tendia a ser interpretada como um estímulo a aceitar o sofrimento como forma de purgar os pecados e, sacrificando-se, alcançar a salvação espiritual. A versão progressista, inspirada na teologia da libertação, propunha um posicionamento ativo, cujo fundamento era a crítica da sociedade capitalista e a recusa à vida como ela era, ao mundo como se apresentava. Nos dois casos, o fiel popular era descrito como vítima, fosse do enigmático capricho divino, fosse da exploração econômica. As diferenças diziam respeito ao dilema: conformar-se ou empenhar-se na mudança? Observe-se que, no credo socialista cristão, não se tratava de mudança das condições objetivas de vida, mas das estruturas que determinavam a existência de tais condições, o que envolveria a renúncia aos bens materiais, aos valores materialistas e consumistas e aos critérios de julgamento sobre a realização pessoal desejável, a qual só seria alcançada coletivamente.

Na versão ortodoxa, a redenção se dá no reino do espírito, fora do mundo material. Na versão heterodoxa, a salvação se dá fora do mundo materialista. Em ambos os casos, os símbolos-chave insistem em renúncia e vitimização, propondo a recusa da vida como ela é, ou como se apresentava aos fiéis naquele momento histórico.

Adesão às igrejas evangélicas

Por outro lado, como vimos, à cultura cívica laica, enredada na esquizofrenia política da dupla mensagem, faltava o encantamento profético do carisma, fonte de promessas e esperanças motivadoras.

Talvez se encontre aí a razão para a emergência do fenômeno mais importante na cultura popular brasileira dos últimos 25 anos: a adesão em massa a igrejas evangélicas. Sem prejuízo da imensa diversidade escondida sob um mesmo título, creio ser possível arriscar uma hipótese interpretativa

sintética: o trabalhador precisa contar com uma narrativa que atribua sentido positivo, afirmativo, ao mundo real e à vida como ela é, de tal modo que as eventuais conquistas sejam acessíveis em seu tempo de vida útil. Precisa contar a si mesmo uma história em que não figure como vítima, na qual os objetos de seu desejo não sejam depreciados, em que atue como protagonista e mereça reconhecimento. Precisa de uma crença que o impulsione para dentro do mundo e o reassure. Precisa que a vida como ela lhe aparece não seja reduzida a uma torpe indignidade dos poderosos ou a um truque divino. Maculada a vida material, o dinheiro e os bens materiais, ele e sua família estarão inapelavelmente conspurcados enquanto viverem. Ou, na clave revolucionário-sebastianista: enquanto a grande mudança não vier.

Artigo 144

Essa leitura faz do mundo evangélico uma grande conspiração conservadora? Não necessariamente, ainda que as religiões mundanas sejam, por sua natureza, mais próximas da ética do trabalho e das orientações pragmáticas, como nos ensinou Max Weber. Tudo se passa como se parte expressiva do povo brasileiro dissesse a si mesmo: se o capitalismo veio para ficar, joguemos o jogo e empreguemos seu vocabulário, desde que amparados por parâmetros morais que imponham limites aos apetites vorazes, à soberba, à ostentação e ao abuso dos outros. Afinal, talvez o dinheiro nem sempre seja sujo e “vencer na vida” não seja uma blasfêmia competitiva e egoísta. Respondamos à dubiedade do Estado com nossa postura severa e reta. Enfrentemos a plasticidade de situações informais e amorfas, tão próprias às manipulações iníquas, com o rigor de nossa disciplina, mas não nos detenhamos à espera da redenção utópica, nem nos postemos à beira do caminho, clamando por piedosa indulgência e caridade paternal: avancemos para o interior desse mundo com nossa energia e muita ambição.

Dessa visão de mundo, que conquista mais adeptos a cada dia, no meio popular, na nova classe média, nas camadas médias tradicionais,

deriva um clamor por ordem, estabilização de expectativas, respeito a contratos e regras do jogo, de que a segurança pública constitui o conceito e a síntese prática. Essa demanda nada tem a ver com brutalidade policial, nem com práticas iníquas da justiça criminal. Pelo contrário, essa demanda é essencialmente contraditória com as ideias que justificam ações arbitrárias – o que não tem sido compreendido pelos políticos demagógicos e populistas.

2 - No domínio especificamente político, deve-se destacar a natureza do pacto político que viabilizou a transição para a democracia. As lideranças militares negociaram uma posição de força, a partir da qual calibraram o *timing* e a extensão da “descompressão”. Os líderes civis não ousaram tocar no cordão umbilical que ligava as polícias militares ao Exército. Não julgaram adequado pôr em risco o processo em nome de exigências voltadas para a reorganização radical da segurança pública, terreno pantanoso, ainda fortemente marcado pela doutrina da segurança nacional, em cujo âmbito a meta era defender o Estado.

Quando se instaura o Estado democrático de direito, o destinatário da segurança pública passa a ser a cidadania e a própria expressão, “segurança pública”, passa a significar estabilização de expectativas positivas quanto à cooperação social e quanto à fruição dos direitos. Não obstante essa alteração radical de finalidade, o arranjo institucional consagrado na Constituição, no artigo 144, mantém a arquitetura institucional legada pelo regime militar. É verdade que princípios e valores democráticos foram adicionados e que as novas metas foram afirmadas. Entretanto, os novos componentes convivem com a estrutura organizacional anterior. Supunham, certamente, os legisladores, que as antigas formas acabariam por adaptar-se aos novos conteúdos, isto é, às novas finalidades e ao novo ambiente normativo, voltado para a defesa dos direitos. Subestimaram a força coercitiva da forma sobre o conteúdo. Não compreenderam o peso determinante das estruturas organizacionais sobre seu funcionamento real, sobretudo quando as culturas corporativas

atravessam intocadas o umbral da transformação histórica. São as culturas profissionais das polícias que movimentam os mecanismos de gestão e põem em prática – ou não – os mandamentos constitucionais, pela via oblíqua das emoções, dos valores e das crenças de suas elites dirigentes. Não deveria causar surpresa o fato de que navas arcaicas, conduzidas por profissionais formados na e para a ditadura, mantivessem rumos superados apenas no espírito da Constituição.

Ceticismo em relação à justiça

Além da manutenção das antigas estruturas organizacionais refratárias à gestão racional e ao monitoramento externo, o fator provavelmente decisivo para que os valores (e as práticas) tradicionais fossem, nas instituições da segurança pública, legados às gerações subsequentes, ainda que cedendo aqui e ali, foi a inexistência de um ritual de passagem entre a ditadura e a democracia. Refiro-me à marcação simbólica de uma ruptura com o passado de violações aos direitos humanos, torturas, assassinatos, prisões arbitrárias, etc. Mesmo na ausência de uma justiça de transição e de julgamento dos violadores, teria sido fundamental a afirmação oficial de que houve abusos perpetrados pelo Estado, sistematicamente, e de que essa prática é inadmissível, a tal ponto que o novo regime construir-se-ia para que jamais se repetisse a barbárie institucionalizada.

A prudência dos negociadores civis levou ao compromisso entre novas finalidades e velhas estruturas organizacionais. A cautela das lideranças que fundaram a Nova República evitou a ritualização da passagem e a assunção da “verdade” dos crimes da ditadura. A moderação dos primeiros governantes que atuaram ainda sem o amparo da nova Constituição conduziu à adoção de uma abordagem extremamente cuidadosa de tudo o que dizia respeito a polícias e segurança. O espírito conciliador e a instabilidade política provocada não mais pelo fantasma do retorno dos militares, mas pela insidiosa crise econômica e social, consolidaram a timidez no trato da segurança como um padrão, cuja pregnância

contribuiu para o reforço do continuísmo cultural e prático nas corporações policiais e nos presídios.

Unindo as duas pontas de meu argumento, relativas aos processos sociais e à dinâmica política, proponho a seguinte hipótese explicativa da incapacidade nacional de modernizar e democratizar as instituições da segurança pública, para que elas passem a fazer parte da solução e deixem de ser parte do problema:

(A) Tensionada pela combinação entre a plasticidade (o veloz e conturbado deslizamento de referências), decorrente do processo que deslocou “placas tectônicas”, e a “dupla mensagem” emitida (pelo Estado e a situação socioeconômica) no período em que a nova ordem constitucional foi instaurada, a sociedade brasileira dividiu-se em muitas orientações, entre as quais merecem especial destaque, por um lado, a adesão massiva à informalidade e o envolvimento em negociações *ad hoc* com os marcos legais sob a regência do interesse privado, e, por outro, a adoção de um rigor moral que cultiva princípios em detrimento do ambiente normativo e das disposições institucionais. Nos dois casos, perdem substância a política e a institucionalidade. Nos dois casos, predomina o ceticismo quanto à Justiça e à política como forma democrática de organização da vida coletiva.

(B) O universo político rendeu-se quase inteiramente à lógica do mercado eleitoral e, portanto, à construção de carreiras individuais cujo êxito depende da sintonia circunstancial com os movimentos da opinião pública, em sua inevitável volatilidade. Nesse contexto, perdem sentido compromissos reformadores voltados para a geração de resultados de longo prazo, sobretudo aqueles que suscitam resistências e produzem desgaste nas primeiras etapas de sua implementação.

O efeito sintético expressa uma indisposição generalizada para a elaboração difícil, exigente, de uma pauta consensual em torno do centro gravitacional do Estado de direito: a pactuação em torno das regras na perspectiva da equidade e de seu efetivo (e universal) cumprimento, garantido pelo uso comedido e legítimo da força.

O Brasil Está na Direção Certa?

.....

JORGE ARBACHE

Vivemos num mundo mais complexo

Parece-nos razoável considerar que a crise econômica de 2008/09 teria sido um divisor de águas entre os séculos XX e XXI. Isto porque, de um lado, a crise fez o mundo rever dogmas que pareciam intocáveis nas últimas décadas, em especial aqueles associados ao mercado e às intervenções públicas. De outro lado, a crise levou a nocaute os Estados Unidos e o projeto Europa, acelerou o fim da era japonesa de potência econômica e deu vazão para que os BRICS assumissem crescente protagonismo. De imediato, a crise fez emergir incertezas, volatilidade e riscos e, posteriormente, levou à redução do crescimento mundial. Ao que parece, esse será o ambiente que nos acompanhará, ao menos ao longo desta década.

Grandes transformações têm tido lugar quase que simultaneamente e com implicações difíceis de prever. A crise europeia, por exemplo, tem diferentes desfechos possíveis, que vão desde o colapso do euro à radicalização do projeto de integração com as suas devidas implicações econômicas, políticas e sociais. Qualquer que seja o desfecho, haverá mudanças de porte não apenas para a Europa, mas para todo o mundo, com a certeza de que a crise do endividamento se prolongará ainda por muitos anos.

.....
JORGE ARBACHE é assessor econômico da presidência do BNDES e professor de economia da Universidade de Brasília. Este artigo não representa necessariamente as visões do BNDES e de sua diretoria.

O emprego de políticas de capitalismo de Estado vem se popularizando mundo afora à medida que a crise econômica e as incertezas se agravam. As políticas da China e o fracasso de orientações econômicas ultraliberais, como algumas perseguidas pelos Estados Unidos até antes da crise financeira, têm encorajado líderes econômicos e políticos a reconsiderarem o uso de instrumentos de proteção dos mercados. Mas, as experiências de intervenção de países emergentes têm coexistido com manifestações de intervencionismo também nos países desenvolvidos, tal como atestam medidas inéditas como *quantitative easing* e *bailouts*, com suas profundas repercussões na alocação de recursos e na formação de preços domésticos e internacionais. Essas intervenções são especialmente relevantes devido ao tamanho daquelas economias e ao fato de suas moedas serem reserva de valor internacional, criando e agravando desequilíbrios macroeconômicos internacionais e acentuando as condições já assimétricas de competição.

Encontra-se em esboço uma nova geografia da produção e da inovação. Os Estados Unidos voltaram a dar atenção para a indústria e o setor já é um dos principais responsáveis pelo crescimento do produto e do emprego naquele país. Apoiadas por políticas industriais e monetárias heterodoxas, por novas tecnologias e pelo aumento dos custos do trabalho na China, as exportações industriais americanas vêm aumentando, e seus efeitos já se fazem sentir. Embora os custos do trabalho nos Estados Unidos sejam muito

mais elevados que nos países emergentes, o uso de sofisticadas tecnologias e a elevada produtividade do trabalho têm compensado o diferencial de custos e estão contribuindo para recolocar o país no mapa da indústria. Já se observa um crescente movimento de retorno de plantas industriais americanas antes operando em países de baixo custo, o que levou o presidente da GE, Jeffrey Immelt, a declarar recentemente que *“outsourcing is quickly becoming mostly outdated as a business model”*.¹

Grandes transformações

De outro lado, países asiáticos, como Índia, Vietnã e Indonésia, e países africanos estão investindo na manufatura de massa, encorajados pelo crescimento dos mercados domésticos e regionais, aumento dos custos do trabalho na China e busca das multinacionais por diversificação geográfica da produção. A China, por sua vez, deverá investir cada vez mais nessas regiões para produzir manufatura de massa ao tempo em que ela faz a sua transição econômica através de um profundo *upgrade* tecnológico.

Por certo, os chineses têm feito conquistas notáveis em áreas tão diversas como tecnologia espacial, supercomputadores, nanotecnologia, indústria mecânica e medicina. Com avanço científico e tecnológico, as exportações chinesas estão se movendo na cadeia de valor e já competem com os países desenvolvidos – as exportações de bens de capitais deverão ultrapassar as da Alemanha em 2012 e já deixaram as japonesas para trás.

No campo da energia, grandes mudanças já apontam no horizonte. Os Estados Unidos, de maior importador, estão se transformando numa grande potência em hidrocarbonetos. Novas tecnologias estão viabilizando a exploração de gás e óleo de xisto e a Agência Internacional de Energia já prevê que os Estados Unidos ultrapassarão a Arábia Saudita como maior produtor mundial de petróleo, ainda antes de 2020, transforman-

do-se em exportador líquido por volta de 2030. Essa revolução energética já traz e trará impactos ainda maiores para o novo mapa da produção.

O avanço dos BRICS talvez tenha sido a mais significativa novidade deste início de século. O PIB combinado desses países passou de US\$ 2,8 trilhões, em 2002, para US\$ 13,3 trilhões, em 2011, e a participação na economia global saltou de 8% para 19%. Juntos, eles controlam US\$ 4,4 trilhões em reservas internacionais, cerca de 40% do total. Os programas econômicos para mitigarem os efeitos da crise de 2008/09 levaram a que esses países fossem responsáveis por nada menos que 75% do crescimento global dos últimos quatro anos.

As commodities, fonte fundamental de recursos externos de muitos países, tornaram-se alvos de especulação financeira e causa e consequência de volatilidade, expondo e fragilizando os países exportadores, fomentando bolhas especulativas e impactando o câmbio e as taxas de inflação.

A chamada Primavera Árabe e o enfraquecimento político da Europa, do Japão e da Rússia ainda não foram substituídos por uma nova ordem, tornando a governança e a gestão dos problemas mundiais mais difíceis e complexas. Ao mesmo tempo, tem-se tido dificuldades para se chegar a consensos políticos e para a busca de soluções de problemas comuns, como atestam os limitados avanços nos acordos do clima e do comércio. O aumento da pobreza e da desigualdade nos países desenvolvidos, em decorrência da crise, juntamente com a polarização política doméstica, darão vazão a tensões, dificultando a conquista de consensos. Novas fontes de instabilidades políticas estão emergindo, como as que envolvem China e Japão e China e Índia. Um eventual conflito armado entre Israel e Irã poderá ter consequências para a recuperação econômica mundial.

Observam-se grandes transformações também no Brasil e entre as principais estão aquelas associadas à mudança demográfica e ao advento de grupos com crescente influência, tais como a nova classe média e a geração do pós-60 anos. De fato, a rápida e acentuada queda do ritmo de

¹ “On Sparking an American Manufacturing Renewal”, Harvard Business Review, March, 2012.

crescimento da população brasileira terá implicações fundamentais no sentido de moldar um futuro diferente do que vivemos – um futuro em que a força de trabalho cresce cada vez mais lentamente e em que a elevação da razão de dependência dará origem a novos desafios econômicos. As mudanças no perfil do eleitor e do consumidor mediano, a inclusão social, o aumento da renda e a ascensão de milhões à classe média influenciarão a política, a economia e a cultura.

Todas essas transformações, juntamente com a globalização, estão alterando os limites e o alcance das intervenções públicas e afetando a autoridade e a capacidade de regulação do Estado na economia. O mundo se tornou um lugar mais complexo e desafiador.

Implicações e desafios para o Brasil

Essas transformações trazem desafios não negligenciáveis para o Brasil. Embora a crise tenha se originado e esteja concentrada nos países avançados, os canais de transmissão do comércio internacional, crédito e fluxo de capitais estão contagiando toda a economia mundial. O Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e outros organismos econômicos multilaterais já estimam que a atividade econômica mundial permanecerá abaixo do nível pré-crise por pelo menos mais dois anos, afetando, assim, as perspectivas do crescimento brasileiro.

A segunda onda da crise revelou a forte interdependência econômica entre os países e a noção de que não é mais possível crescer sozinho por muito tempo. O comércio mundial, fonte fundamental do crescimento de várias economias, vem desacelerando nos últimos trimestres. Esses efeitos já se refletem na tendência de queda dos preços das commodities, em geral, e das metálicas, em particular, o que poderá ter impactos no crescimento das economias dependentes dessas exportações, como o Brasil.

Diante de um quadro geral de desaceleração, países mais dependentes de exportações, como China e Alemanha, terão mais dificuldades em

manter suas taxas de crescimento do que países que dependem menos do comércio, como o Brasil. Por outro lado, o Brasil depende bastante dos preços de commodities, muito sensíveis ao ciclo econômico. O mercado interno de consumo, principal fonte de crescimento do Brasil, o que o protege, de certa forma, da crise internacional, já mostra sinais de esgotamento.

Uma fonte adicional de preocupação para o Brasil é o protecionismo, uma das facetas do capitalismo de Estado. O protecionismo amplia as incertezas nos investimentos e na produção e obstrui o comércio, importante fonte de recuperação da economia brasileira e mundial, piorando as condições já fortemente assimétricas de competição. Além disso, tende a fomentar reações mercantilistas e alimentar tensões políticas entre países, como já se observa entre China e Estados Unidos. Nesse ambiente, economias dos países com maior força política e poder para influenciar os mercados e instituições, como Estados Unidos, União Europeia e China, tendem a ser favorecidas.

A nova geografia da produção redesenhará a economia mundial e as consequências para o Brasil serão significativas. De imediato, apontam para um aumento da competição nos mercados. No médio prazo, haverá substanciais mudanças nas cadeias globais de produção, redes mundiais de inovação, comércio internacional, fluxos de capitais e na geração de emprego e renda. Esse complexo processo de transformação aumentará a pressão sobre a economia brasileira.

As prováveis consequências para o Brasil da entrada de países asiáticos na indústria são o aumento dos custos de produção e o acirramento da competição nos mercados de produtos menos elaborados e intensivos em trabalho. Já as prováveis consequências decorrentes do *upgrade* tecnológico da China e do renascimento da indústria americana serão o aumento da competição nos mercados internacionais, em geral, e no de médio e alto valor agregado, em particular. Se, de um lado, a China abrirá espaço para economias como a brasileira produzirem manufaturas

de menor valor agregado, por outro, aumentará a competição nos mercados de bens de mais alto valor agregado, incluindo aeronaves, bens de capitais, produtos químicos e de telecomunicações, setores em que o Brasil já ocupa espaço e ambiciona expandir a sua presença.

O avanço dos Estados Unidos na manufatura já afeta o Brasil. De fato, o saldo comercial bilateral de bens manufaturados passou de historicamente positivo, para o Brasil, para fortemente negativo. A queda do custo da energia nos Estados Unidos em razão do gás e do óleo de xisto também já afetam o Brasil, onde o preço do gás é quatro vezes mais alto, e já provoca a transferência de investimentos industriais para aquele país.

O rápido aumento da taxa de dependência, em uma economia com ainda baixo crescimento da produtividade e da poupança, terá consequências não negligenciáveis para o financiamento das crescentes despesas com a saúde e a previdência social, e para a competitividade e inserção internacional da economia. A elevação dos salários reais, em um contexto de baixo crescimento da produtividade do trabalho, afeta a competitividade internacional, especialmente a dos setores mais intensivos em trabalho e mais expostos à competição global, fazendo com que várias atividades já enfrentem dificuldades para competir com produtos e serviços importados.

A escassez e a elevação dos custos do trabalho já estão se transformando em componentes estruturais da formação de preços. De fato, os salários reais estão menos sensíveis às desacelerações e mais sensíveis às acelerações econômicas, originando três importantes efeitos. O primeiro, é que esse regime tende a elevar a taxa de inflação de equilíbrio. O segundo, é que o mercado de trabalho está se tornando variável crítica para a determinação do crescimento com baixa inflação, com a agravante de que a sua influência deverá aumentar nos próximos anos. O terceiro, é que aumentam os desafios do Banco Central de gerir a política de metas de inflação. As consequências negativas do aquecimento do mercado de trabalho concorrem para elevar os riscos e a exposição da economia a choques exter-

nos, limitar a rentabilidade dos investimentos, especialmente na indústria, fomentar a primarização da economia e constrenger o crescimento do produto potencial. Se, no curto prazo, o aquecimento do mercado de trabalho beneficia os trabalhadores, em geral, e os menos qualificados, em particular, no médio prazo, é um risco para o crescimento sustentado e para a sedimentação das conquistas sociais dos últimos anos.

Esse ambiente, muito mais complexo, torna o exercício da política econômica ainda mais difícil. Mas, é também um ambiente que oferece oportunidades para a redução do hiato de renda entre o Brasil e os países desenvolvidos.

O Brasil está na direção certa para aproveitar essas oportunidades?

Embora os desafios sejam grandes, as várias oportunidades de crescimento associadas à economia doméstica e internacional poderão ser decisivas para atrair investimentos e reduzir o hiato de renda entre o Brasil e os países industrializados. O aumento da renda familiar, os programas de inclusão social, a legislação que encoraja a formalização de firmas, o maior acesso ao crédito, o alongamento dos prazos dos créditos para aquisição da casa própria, juntamente com a ascensão social de milhões de pessoas, favorecem investimentos em várias áreas.

O desenvolvimento regional acelerado, notadamente do Centro-Oeste e Nordeste, incluindo as áreas rurais e cidades de menor porte, também têm criado novas oportunidades de investimento. A expansão da indústria farmacêutica e automobilística na cidade de Anápolis, no interior de Goiás, é apenas um exemplo de sucesso entre muitos outros. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoverá investimentos de mais de R\$ 1 trilhão, nos próximos anos, com ênfase em projetos de energia e moradia que, ao lado das PPPs e de concessões em saúde e infraestruturas, reduzirão o custo Brasil e criarão novas oportunidades de negócios.

A criação do Funpresp, o fundo de pensão dos servidores públicos, bem como a ênfase do

governo em fortalecer os fundos de pensão abertos, ampliarão as fontes de poupança, elemento crítico para a redução do custo do capital e para o crescimento sustentado. De outro lado, a recente decisão do governo de privilegiar os investimentos, em detrimento do consumo, para proteger a economia dos choques externos, também fortalecerá as perspectivas de crescimento sustentado.

Os grandes eventos esportivos e o amadurecimento de políticas públicas, como as medidas de compras governamentais, regras de conteúdo local, fortalecimento de medidas antidumping e de defesa comercial, fundos setoriais e novos fundos para inovação, extensão do Programa de Sustentação dos Investimentos (PSI) do BNDES, melhoria das condições de financiamento das exportações, criação de novos instrumentos de financiamento de longo prazo e a redução dos impostos incidentes sobre a folha de pagamentos, também contribuirão para melhorar o clima de investimentos e a competitividade da economia.

Muito além das oportunidades do mercado doméstico em expansão, das obras do PAC e das PPPs, o Brasil pode, e deve, aspirar a participar da nova geografia da produção. Isto porque o país tem oportunidades, talvez únicas, para o desenvolvimento tecnológico e industrial por meio da economia do conhecimento e da inovação dos recursos naturais. Áreas como petróleo e gás, agroindústria, biodiversidade, biotecnologia, tecnologias verdes e saúde são grandes fronteiras para o desenvolvimento.

Mas, a exploração do pré-sal é a nossa maior oportunidade de investimentos, de avanço tecnológico, de adensamento e dinamização de cadeias produtivas. Como ainda não se dominam totalmente as tecnologias de exploração e logística do pré-sal, abre-se um gigantesco leque de oportunidades para investimentos. Há grande valor social e justificativa econômica para o fomento dessas atividades, pois tratam-se de atividades novas – atividades de descoberta.² Por isso, o governo pode e deve incentivar, e até participar, com o setor privado, nos riscos

2 Para mais detalhes desse argumento, ver R. Hausmann e D. Rodrik, “Economic development as self-discovery”, NBER Working Paper No. 8952.

envolvidos. Essa fronteira de desenvolvimento tem enorme potencial de retornos crescentes, estáticos e dinâmicos, rendimentos crescentes, ganhos de produtividade, externalidades, alto valor agregado e desenvolvimento de capacidades e competências.

Estima-se que serão investidos US\$ 354 bilhões no setor de petróleo e gás, entre 2012 e 2015, o que representa 59% das perspectivas de investimentos totais no período. Mas, o verdadeiro ouro negro, que poderá emergir do pré-sal, não é o petróleo, e sim as soluções para os desafios científicos e tecnológicos, logísticos e de equipamentos e materiais requeridos pela cadeia produtiva do setor. Se desenvolvidos pelas universidades e centros de pesquisa e absorvidos pela indústria nacional, esses conhecimentos e competências poderão ter efeitos profundos em vários outros setores industriais, com impactos econômicos e sociais sem precedentes.

Política econômica estratégica

O desafio do Brasil, nessa área, será gerir de forma e ritmo adequados e abrangentes essas oportunidades em favor do crescimento econômico sustentado. É preciso que tais oportunidades sejam vistas pela ótica da política econômica estratégica, devido aos seus efeitos e implicações para o bem-estar e para a inserção internacional do país.³ Serão necessários, para tanto, grandes esforços de inteligência e coordenação de políticas, políticas de fomento, geração e transferência de tecnologias, capacitação de universidades, centros de pesquisa e indústria nacional, para que tenham participação ativa no pré-sal, e políticas que fomentem o transbordamento dos avanços tecnológicos, industriais e de serviços para outros setores.⁴ Também será preciso mobilização em torno de políticas que

3 Para mais detalhes sobre esse argumento, ver, por exemplo, J. Eaton e G.N. Grossman, “Optimal trade and industrial policy under oligopoly”, *Quarterly Journal of Economics*, May, 1986, e B. Spencer e J. A. Brander, “Strategic trade policy”, in S. N. Durlauf e L. E. Blume, *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave Macmillan, 2008.

4 Para mais detalhes sobre esse argumento, ver C. Hidalgo e R. Hausmann, “The building blocks of economic complexity”, *PNAS*, June, 2009.

integrem o governo, indústria, universidade, legisladores e sindicatos.

Se as oportunidades de investimentos são assim tão grandes, por que, então, a economia vem crescendo pouco e a indústria vem perdendo participação no PIB? Em parte, isso se deve ao fato de que algumas daquelas oportunidades ainda estão por acontecer, os custos de produção são elevados e a produtividade cresce pouco. Segundo Souza (2012),⁵ entre 2001 e 2011, os custos unitários do conjunto de insumos empregados na indústria de transformação subiram 126%. Para que a competitividade externa fosse preservada, teria sido necessária uma substancial depreciação do real. Mas, em vez disso, a moeda apreciou-se fortemente naquele período.

A redução dos custos em dólar é condição fundamental para que a economia brasileira seja capaz de competir e, assim, aproveitar as oportunidades de crescimento. Para tanto, são necessárias políticas que incluam medidas cambiais de aumento da produtividade e de redução dos custos de produção.

Vencer os obstáculos

Desde meados de 2011, com o objetivo de se reverter o processo de perda de competitividade da economia brasileira, introduziram-se mudanças no *mix* de política econômica. Por meio da combinação de redução da taxa básica de juros com elevação da taxa de câmbio, promoveu-se, ao mesmo tempo, redução do custo do capital e de outros custos medidos em dólar. Essas mudanças foram acompanhadas por medidas específicas voltadas para a redução dos custos e aumento da competitividade. Várias medidas foram adotadas com este fim, podendo-se destacar a eliminação dos encargos previdenciários sobre a folha de salários, anúncio de redução da tarifa de energia elétrica industrial e a redução dos juros nos empréstimos do BNDES para aquisição de bens de capital.

5 F.E.P. Souza (2012), “É possível reverter o processo de desindustrialização no Brasil?”, mimeo, BNDES.

Essas medidas tiveram o mérito de mostrar a viabilidade das mudanças na política econômica com vistas a reduzir, ao menos no curto prazo, o hiato de competitividade da economia brasileira, tal como refletido na melhoria recente do perfil do comércio de bens manufaturados. Contudo, para prosseguir avançando e se recuperar a competitividade, será necessário vencer obstáculos e, dentre os mais importantes, estão os da produtividade, tecnologia e inovação e infraestrutura.

De fato, uma das características mais marcantes da economia brasileira é a modesta produtividade do trabalho. Os indicadores de produtividade do Brasil são baixos para padrões internacionais e ficam atrás dos demais países do BRICS. O fenômeno do baixo crescimento da produtividade do trabalho é, certamente, multifacetado, mas, entre os principais fatores, estão as deficiências na educação básica, profissional e tecnológica, limitadas infraestruturas - de telecomunicação a logística - e limitado investimento em tecnologia e inovação.

A produtividade da mão de obra requer, acima de tudo, mais e melhor qualificação geral da força de trabalho e de capital humano específico. Entretanto, a alta rotatividade do trabalho, que tanto caracteriza o Brasil, e que se agravou com o aquecimento do mercado de trabalho, desestimula o investimento da empresa e do próprio trabalhador em treinamento.

Muito embora o Brasil tenha feito notável progresso na educação, nos últimos anos, tendo a escolaridade média da população de 15 anos ou mais passado de 6,4 para 7,5 anos, entre 2000 e 2010, ainda há muito a ser feito. Isto porque houve um “efeito maré”, em que muitos países emergentes em estágio comparável de desenvolvimento também elevaram a escolaridade média.

A adoção de novas tecnologias e inovações aumenta a eficiência e a produtividade do trabalho, reduz custos, diferencia produtos, agrega valor, contribui para a conquista de novos mercados e leva as empresas a operarem em mercados menos “commoditizados” e competitivos. Mas,

o Brasil tem avançado pouco em desenvolvimento tecnológico. Os investimentos, tanto públicos quanto privados na área de ciência, tecnologia e inovação precisam ser elevados para reduzir o distanciamento dos líderes mundiais. Embora haja sinais de melhorias recentes, o Brasil ainda ocupa posição desconfortável no ranking mundial de inovação. Indicadores da Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec/IBGE), de 2008, mostram que as empresas brasileiras investem pouco em inovação, e a maior parte das que investem o fazem através da aquisição de máquinas e equipamentos.

Enquanto os efeitos da produtividade, tecnologia e inovação e infraestrutura não se materializam, será preciso contar com a taxa de câmbio para compensar o atraso e dotar as empresas de capacidade para competir. Na medida em que o país se mostre eficiente em reduzir seus custos sistêmicos e a produtividade cresça a um ritmo superior ao dos concorrentes, a desvalorização cambial deverá ser progressivamente ajustada.

Olhando para além das políticas de curto prazo, um projeto econômico que tenha como objetivo o crescimento sustentado deve contemplar pelo menos dois pilares fundamentais: a elevação das taxas de poupança e de investimento. A elevação da taxa de investimento requerida para a expansão do crescimento e da produtividade, se não acompanhada por elevação da taxa de poupança doméstica, exigirá, inevitavelmente, aumento da taxa de poupança externa, ou seja, do déficit do balanço de pagamentos em conta corrente. O processo por meio do qual aumenta o déficit em conta corrente como proporção do PIB ocorre, via de regra, por meio de apreciação real da taxa de câmbio, que torna os produtos estrangeiros relativamente mais baratos e os nacionais menos competitivos. A forma de evitar, em médio prazo, esta consequência indesejada, é por meio do aumento da taxa de poupança doméstica, inclusive, e, sobretudo, a do setor público. Esta, por sua vez, vai requerer ajustes nos gastos correntes e nas renúncias fiscais, sem abrir mão dos investimentos públicos.

Comentários finais

É muito provável que aumentem os obstáculos para o crescimento do Brasil, nos próximos anos. Isto porque as condições da economia mundial continuarão difíceis, o protecionismo constrangerá os mercados, a taxa de crescimento da China desacelerará, o Brasil já se aproxima do chamado *middle income trap*, parte da inclusão social já aconteceu e o espaço para se fazer política econômica diminuiu.

Mas, por mais paradoxal que possa parecer, a atual crise econômica mundial e os seus desafios podem favorecer o Brasil ao permitir que o país ganhe mais tempo para introduzir e implementar políticas e reformas que reduzam custos, aumentem a poupança e elevem a produtividade e a competitividade. Porém, é preciso senso de urgência e de oportunidade. E será preciso uma ação combinada do setor público e do setor privado, além de planejamento, coerência, coordenação e muita capacidade de implementação de política.

A despeito da redução do espaço de política econômica, o Estado continuará tendo papel central na organização social e econômica, devendo sua margem de intervenção ser reconsiderada à luz, inclusive, das exigências reveladas pela crise, por falhas de mercado e dificuldades de coordenação dos agentes privados. As intervenções públicas deverão garantir, sobretudo, a segurança jurídica, o fortalecimento das instituições de concorrência, regulação e supervisão, promoção do crescimento, emprego e empreendedorismo e a condução dessas atividades de modo eficiente, transparente e equilibrado, tanto no âmbito social como ambiental.

Por fim, muito além da redução do hiato de renda com os países desenvolvidos, o maior desafio do Brasil, hoje, é consolidar os fantásticos avanços sociais conquistados na última década. É preciso garantir que a história não se repetirá quando, por não terem sido consolidados, avanços sociais se perderam em períodos de desaceleração do crescimento.

Os Avanços da Era Lula

.....
ALEXANDRE DE FREITAS BARBOSA

O artigo procura avaliar os significados da “Era Lula” do ponto de vista da história econômica e social brasileira. Não se trata de uma reflexão neutra ou isenta, ainda que se pretenda crítica.

Por “avanços da Era Lula”, temos em mente um conjunto de transformações, internas e externas – muitas vezes não diretamente associadas aos atos do presidente e de seu governo, outras vezes relacionadas à sua capacidade de antecipação do processo em curso – que permitiram ao país mirar de frente suas contradições ainda que, em geral, sem superá-las. Os dilemas repostos pela Era Lula¹, segundo nossa concepção, se prolongam no governo Dilma e, provavelmente, nos subsequentes, independentemente das coalizões de forças políticas e sociais que venham a assumir o poder. Tudo indica, pois, que a Era Lula veio para ficar, promovendo uma inflexão nas tensões vividas por esta sociedade capitalista específica chamada Brasil, as quais podem levar inclusive a retrocessos, dependendo de como se encaminhem alguns de seus problemas estruturais.

.....
ALEXANDRE DE FREITAS BARBOSA é professor de História Econômica e Economia Brasileira do Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo (IEB/USP) e pesquisador associado do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento CEBRAP.

.....
¹ Da mesma forma que a Era Vargas não se resumia apenas à figura de Getúlio, mas a um conjunto de políticas públicas para o país, que seriam redefinidas nos governos que o sucederam, de acordo com as mudanças internas e do contexto internacional. Sobre a Era Vargas, ver Ferreira (2012, pp. 307-308).

O artigo pretende mostrar como na primeira década do século XX uma inflexão, não de todo consumada, vislumbra-se no que tange ao padrão de desenvolvimento do país. Ao invés de partir de uma análise restrita da política econômica – do tipo o quê começou com quem, discutindo a continuidade/descontinuidade em relação ao governo anterior – assume-se um enfoque multidimensional e de longo prazo.

Como e por que este período se distingue dos anteriores? Eis a questão. O próprio ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (2006, p. 28), ao escrever sua autobiografia, reconheceu, sem esconder uma ponta de angústia, não saber se o seu governo “marcava um início ou se seria um interregno”. Sob outro prisma, o cientista político André Singer (2012, p. 9) se pergunta se “a inesperada trajetória do lulismo incidirá sobre contradições centrais do capitalismo brasileiro, abrindo caminho para colocá-las em patamar superior?”. A resposta a tal questão remete a uma incógnita. Mas, o próprio fato de que ela possa ser formulada nestes termos já denota um avanço em relação ao período anterior. Uma inflexão sugere movimento em direção a determinados fins, mesmo que não plenamente conscientes, enquanto a transição é marcada pela ausência de uma orientação definida.

O texto está articulado da seguinte forma. A primeira parte discute, de maneira sintética, os dilemas do capitalismo brasileiro antes da Era Lula e como eles foram, se não equacionados, ao menos reprocessados, durante a primeira década

do século XX. Em seguida, mostramos o desempenho do país a partir das seguintes dimensões: dinâmica econômica; inserção externa; mercado de trabalho, pobreza e desigualdade, que compõem, respectivamente, as partes 2, 3 e 4 do artigo, às quais se seguem as considerações finais.

1 - Industrialização, crise e abertura: impasses do capitalismo no Brasil

Entre 1930 e 1980, a economia brasileira afirmou-se como uma das mais dinâmicas do mundo, expandindo-se a taxa média de 6% ao ano. Durante este longo período, uma vasta região agrícola deu lugar à indústria mais diversificada do mundo em desenvolvimento, fazendo com que os níveis de urbanização se aproximassem dos verificados nos países desenvolvidos. Processou-se, assim, por meio de mecanismos e instituições muito peculiares, uma “autêntica mutação industrial” (Castro e Pires de Souza, 2004, pp. 75-78), consolidando uma economia dinâmica e minimamente integrada na indústria, agricultura e serviços e avançando rumo aos setores intensivos em capital.

A variedade do capitalismo no Brasil estruturou-se a partir da combinação entre ação poderosa e seletiva do Estado; atração de empresas transnacionais para os setores dinâmicos; existência de um empresariado nacional, atuando como monopolista nos setores tradicionais ou como subsidiário do capital externo nos demais; amplo contingente de trabalhadores assalariados precários, sem direitos ou informais, recentemente urbanizados, que pressionavam ou interagiam com a nascente classe operária que se configurava em termos nacionais; abertura de fronteiras internas no território nacional, permitindo a elevação da rentabilidade do capital com subsídios públicos; ausência de reformas agrária e urbana em meio à expansão explosiva das metrópoles; existência de uma classe média com altos níveis de renda e de escolaridade; e dependência financeira e tecnológica das economias dos países desenvolvidos, minando uma transformação do capitalismo no sentido de conferir maior autonomia aos centros internos de decisão.

Entretanto, no início dos anos 1980, a economia brasileira sofreria um duro golpe. A combinação de taxas de juros internacionais e preços do petróleo elevados, queda dos preços das demais *commodities* e recessão nos países desenvolvidos atingiu fortemente o país.

O governo reagiu aos problemas, desvalorizando a moeda brasileira e elevando as taxas de juros como forma de conter os altos níveis de inflação. A recessão permitiria a geração de superávits comerciais e o cumprimento parcial dos compromissos externos. Paralelamente, o déficit público explodiu, basicamente por meio da conversão da dívida externa em dívida interna assumida pelo Estado. Descontrole inflacionário e estagnação do PIB *per capita* seriam as marcas dos anos 1980.

O dinâmico capitalismo brasileiro estancou, afetando os níveis de investimento. Ainda assim, os segmentos oligopolizados da indústria lograram manter as suas taxas de lucro. As várias frações do capital, que se desenvolveram no período anterior, passaram a se proteger por meio da remuneração no circuito financeiro, comandado por um Estado deficitário, no qual dívida pública elevada e juros altos se somavam às vantagens fiscais concedidas pelo poder público (Belluzo e Almeida, 2002).

Apenas a partir de julho de 1994, com a implementação do Plano Real, a economia brasileira conseguiu não apenas reduzir os níveis de inflação, mas também torná-los estáveis. Juntamente com o plano de estabilização, foram introduzidas reformas estruturais na economia brasileira. Os mentores do plano acreditavam estar inaugurando um novo modelo de crescimento, pautado na obtenção dos ganhos de produtividade por meio das privatizações, da abertura comercial e da atração de investimentos externos (Franco, 1999).

O Plano Real tinha como principal instrumento a âncora cambial, que estabelecia uma banda de variação do real com relação ao dólar. O objetivo era, em uma economia aberta, valorizar o real, reduzindo, assim, o custo das impor-

tações, a fim de controlar a inflação e acelerar a modernização da economia brasileira.

Se, em um primeiro momento, a abertura econômica e financeira permitia ao país se aproveitar da liquidez internacional, durante os períodos de incerteza na economia internacional – como nas crises mexicana, de 1994, asiática, de 1997, e russa, de 1998 –, esta opção cobraria um preço bastante alto, especialmente com relação às contas públicas, penalizando especialmente o governo federal.

O período de 1994-1998 pode ser, portanto, caracterizado como de “ultra-abertura”, gerando uma exagerada pressão competitiva sobre as empresas brasileiras. Estas, contudo, em virtude do quadro macroeconômico (juros altos, câmbio valorizado, elevação da carga tributária e redução das tarifas de importação), não responderam via introdução de novas tecnologias. Ao contrário, preferiam reduzir suas linhas de produtos, importar bens de capital e realizar ajustes defensivos por meio de processos de *outsourcing* (Kupfer, 2005).

Como resultado, os níveis de informalidade e desemprego explodiram nos anos 1990, no Brasil, especialmente a partir de 1995, chegando ao seu ápice em 1999, ano em que o país sofre um ataque especulativo e é forçado a desvalorizar o real. O desemprego aberto chega a quase 10% pela taxa nacional da Pnad/IBGE e a informalidade supera a casa de 50% do total de ocupados.

Apenas após a desvalorização do câmbio, em 1999, a política econômica brasileira se alteraria, passando a girar em torno de um novo tripé: câmbio flutuante, superávits primários e metas de inflação. Isto significa que toda a vez que o câmbio se desvalorizava, os juros subiam para conter a inflação e deveriam ser acompanhados por uma elevação dos superávits primários. Ao contrário, uma valorização cambial permitia uma queda dos juros e, em tese, um maior afrouxamento da política fiscal.

Ao longo do período 1994-2002, o Brasil cresceu a taxas inferiores a 3% e de forma bastante instável, consolidando a trajetória estilo *stop and go*. Cada miniciclo de crescimento era abortado pelos déficits externos, que exigiam juros altos para o seu financiamento, geralmente a base de

capitais de curto prazo, dada a insuficiência do montante de investimentos externos diretos.

Além de um Estado enfraquecido, economia incapacitada para o crescimento, altas taxas de desemprego e informalidade e explosão da dívida pública, como consequência dos juros altos, o Brasil caracterizou-se por uma modernização seletiva, já que o mercado nacional se mostrava errático e, no externo, as empresas brasileiras – à exceção de algumas ilhas de excelência – apresentavam-se pouco competitivas em virtude do regime macroeconômico.

Desta forma, o capitalismo brasileiro passou por um processo de regressão, como se pudesse se descuidar da necessidade de acumulação de capital. Atraía-se capital externo, ganhava-se na aplicação dos títulos do governo, importavam-se padrões de consumo e tecnológicos, mas eles se mantinham restritos a uma diminuta elite. Segundo a terminologia braudeliana², o capitalismo implantava-se como lugar privilegiado, no andar superior e diminuto da vida econômica, a partir da interação entre Estado e agentes privados monopolistas, mas sem vitaminar a economia de mercado circundante, antes a desorganizando.

Na prática, instaurava-se um regime macroeconômico que estimulava a desnacionalização do parque produtivo e a valorização do capital na órbita financeira, criando um ambiente bastante vulnerável a crises externas, que se faziam sentir especialmente sobre as variáveis do mercado de trabalho.

2 - Nova dinâmica econômica e inconsistência do padrão de desenvolvimento³

Como explicar a sensível mudança entre o cenário acima descrito e os relatos governistas do final da primeira década do século XXI, na antevéspera da eleição da sucessora de Lula, Dilma Rousseff, os quais apontavam com todas as

2 Para as categorias de Braudel (2006), ver o segundo volume de sua trilogia.

3 Este tópico é uma versão resumida e retrabalhada de ideias contidas em Barbosa & Amorim (2011).

pompas da retórica para a conformação de um “modelo social-desenvolvimentista” no Brasil?

O contraponto entre as análises de Furtado e Rangel dos anos 1980 nos permite lançar algumas hipóteses sobre a transformação processada, não capturada na sua totalidade pelos analistas do governo, e muito menos pelos ideólogos mercadistas, que viram a sua ilusão soterrada já ao final do segundo governo FHC.

Enquanto Furtado (1984, pp. 10-11) denunciava o Brasil como caso exemplar de “mau desenvolvimento”, associando o supérfluo privado ao gigantismo do supérfluo público, pois o Estado, nos estertores da ditadura militar, procurava, via tecnocracia, compatibilizar a ideologia da potência emergente com a gestão das empresas transnacionais controladoras da tecnologia, Rangel (1985/2005, pp. 699-700, 705) prognosticava que o capitalismo brasileiro, apesar da crise, ainda “teria muito chão a palmilhar”. Apesar das desigualdades regionais e sociais e do mimetismo cultural das elites, havia-se logrado produzir endogenamente ciclos econômicos, conferindo “nova dignidade ao capitalismo brasileiro”.

Os anos 2000 ecoam este diálogo interdito, ao revelarem o potencial adormecido de expansão do mercado interno, o qual parece insuficiente, entretanto, para uma alteração decisiva do padrão de desenvolvimento.

Descontado o palavrório de alguns intelectuais porta-vozes do oficialismo e a cobertura pouco criteriosa da mídia internacional, e sem cair na ladainha da oposição de que tudo se deve ao cenário favorável da economia global – o que soa, no mínimo, discutível depois da crise de 2008 –, uma combinação complexa de elementos internos e externos auxilia a explicação do desempenho favorável da economia brasileira no pós-2004. Depois de quase um quarto de século convivendo com um quadro de semiestagnação econômica, a economia brasileira voltaria a crescer entre 2004 e 2008. Nesse período, o PIB expandiu-se a uma média de 4,5% ao ano.

De maneira quase surpreendente, ao menos para os analistas focados no curto prazo e des-

providos de conhecimento histórico, o capitalismo brasileiro se mostraria novamente dinâmico. Dois fatores interligados explicam a retomada do crescimento no país.

Em primeiro lugar, o *boom* internacional permitiu uma melhora expressiva das contas externas pós-2002.

Canais de transmissão da crise

Em segundo lugar, a redução dos juros internos juntamente com a expansão do crédito e do gasto público – em infraestrutura e para os programas sociais, inclusive previdência social atrelada ao salário mínimo crescente – permitiram uma expansão do mercado interno, que estimulou as expectativas de retorno dos investidores privados. Paralelamente, as empresas passaram a sofrer uma pressão competitiva menor, possibilitando um movimento no sentido da substituição de certas importações, ainda que a taxa de câmbio tenha voltado a se apreciar de maneira expressiva de 2006 em diante.

Ou seja, a melhoria das contas externas atuou como fator exógeno positivo, que permitiu a adoção de novos estímulos internos. A interação entre estas duas forças permitiu o reforço da acumulação de capital, repercutindo sobre os níveis de emprego e da massa salarial.

Paralelamente, as contas do Estado também foram favorecidas por conta dos juros menores e da maior arrecadação. O equilíbrio fiscal foi alcançado sem a necessidade de realizar cortes em gastos essenciais, e a manutenção do superávit primário impediu que os déficits nominais se elevassem. Como consequência, durante o ciclo recente de crescimento, verificou-se uma queda quase contínua da relação dívida pública/PIB.

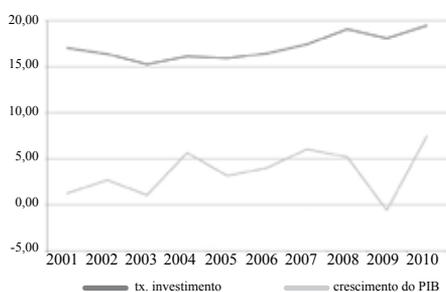
Por outro lado, a fragilidade da infraestrutura e a necessidade de criar condições para a continuidade da expansão econômica levaram o governo federal a retomar e planejar gastos em grandes obras (via Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) e também estimular

os investimentos privados, principalmente, por meio do seu banco de fomento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que passou a contar com uma carteira de investimentos superior à do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e à do Banco Mundial somadas.

Os gráficos abaixo permitem discorrer sobre alguns elementos da nova dinâmica econômica. A partir de 2005, a taxa de investimento se expande de forma expressiva (gráfico 1), apesar de se encontrar bem abaixo dos patamares das nações em desenvolvimento de crescimento rápido. A expansão do mercado interno não se deve, portanto, aos programas sociais e ao aumento do salário mínimo. Esses fatores antes respondem positivamente à dinâmica de acumulação returbina. No triênio 2006-2008, por exemplo, os investimentos chegam a crescer quase 2,5 vezes à frente do PIB.

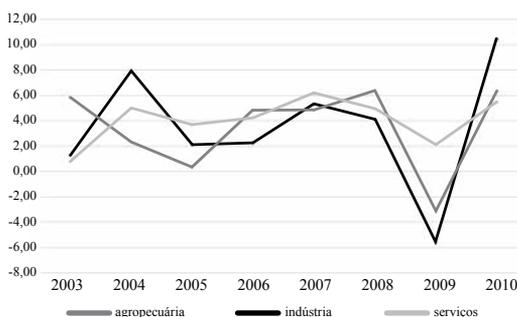
No quinquênio 2004-2008, ao contrário do mito da desindustrialização, que surgiria depois, o crescimento entre os setores se deu de maneira razoavelmente equilibrada, com a existência de encadeamentos não desprezíveis. A indústria – agrupando extrativista mineral, de transformação, da construção civil e de serviços de utilidade pública – expandiu-se a uma taxa média de 4,3%, superando inclusive a agropecuária (3,7%), ficando atrás apenas do setor de serviços (4,8%) (gráfico 2).

GRÁFICO 1 – CRESCIMENTO DO PIB EM TERMOS REAIS E TAXA DE INVESTIMENTO (EM % DO PIB)



Fonte: Sistemas de Contas Nacionais IBGE/Ipeadata.

GRÁFICO 2 – CRESCIMENTO DO PIB POR GRANDES SETORES EM TERMOS REAIS



Fonte: Sistemas de Contas Nacionais IBGE/Ipeadata.

Foi nesse momento otimista que a crise internacional de origem financeira encontrou o Brasil. Os canais de transmissão, porém, não seriam os mesmos vividos na Europa e nos Estados Unidos. O problema afetaria o país por meio de variáveis macroeconômicas tradicionais, como a queda nas exportações e na entrada de investimento direto estrangeiro, aumento da renda líquida enviada ao exterior, aperto nas linhas de crédito internacionais e, naturalmente, deterioração das expectativas do setor produtivo privado.

Ficava evidente, portanto, que se a “financeirização” havia corroído todo o sistema econômico nos países desenvolvidos, esta se aninhara no país especialmente no âmbito da rolagem da dívida pública – circuito desenvolvido nos anos 1980 e 1990. Neste sentido, o caso brasileiro funciona quase como uma imagem invertida daqueles países, na medida em que a redução dos juros escorchantes aciona uma “financeirização” para as camadas de baixo da população. Se é verdade que o governo Lula não enfrentou a acumulação estritamente financeira, esta cedeu espaço – ainda que mantivesse uma posição de destaque – para que se alavancassem novas frentes de acumulação capitalistas, vinculadas diretamente com o desenvolvimento do setor produtivo e tendo, como consequência, a ampliação do nível de empregos.

O rol de medidas adotadas durante a crise teve efeito positivo imediato, como revela a rápida recuperação de 2010. A ação se deu em

múltiplas frentes: ampliação da liquidez em moeda estrangeira e nacional, associada ao papel de destaque assumido pelos bancos públicos e pelo BNDES, ao acréscimo dos gastos do Estado e às desonerações tributárias, sem interrupção, antes pelo contrário, dos programas de transferência de renda e do aumento do salário mínimo (Barbosa e Pereira de Souza, 2010, pp. 84-95).

Apesar da redução da vulnerabilidade externa e da ativação do mercado de trabalho, ao ponto inclusive de reduzir os níveis de pobreza e de desigualdade, como veremos adiante, não se haviam sentado as bases para um novo padrão de desenvolvimento. Aos poucos, e especialmente com a nova desaceleração das economias desenvolvidas em 2011-2012, perceberia-se que o país necessitava não apenas de alterar o tripé da política econômica, mas também de ativar um novo rol de políticas desenvolvimentistas de longo prazo.

3 - Redução da vulnerabilidade e perfil da inserção externa

Antes de tecermos algumas considerações sobre o perfil de inserção externa da economia brasileira durante os anos 2000, faz-se necessário apresentar o significado desse conceito.

Por perfil da inserção externa, entendemos o tipo de entrosamento da economia brasileira com o novo contexto global, nas suas várias frentes, comercial, financeira, produtiva e tecnológica. Não se trata de tarefa simples, pois uma dupla questão está em jogo: o que mudou na estrutura de funcionamento da economia global e como o Brasil enfrentou ou se acomodou a este conjunto de transformações.

De maneira um tanto surpreendente, apesar da abertura dos anos 1990, e das mudanças do capitalismo nos anos 2000 – ascensão chinesa, trazendo consigo uma nova divisão internacional do trabalho, com níveis de expansão econômica superiores na periferia aos das áreas centrais –, o perfil de inserção externa da economia brasileira não se alterou de maneira radical, ainda que alguns novos elementos mereçam destaque.

Em primeiro lugar, houve uma expressiva redução da vulnerabilidade externa da economia brasileira. Isto pode ser apurado a partir de um conjunto de indicadores: relação dívida externa/exportações cadente, expansão do volume de reservas internacionais e melhoria do saldo de transações correntes – o qual chegou a ser positivo até 2008, voltando a uma posição deficitária daí em diante para se situar em 2,3% do PIB no ano de 2010.

Entretanto, o perfil de inserção externa se mantém caracterizado pelo baixo coeficiente de abertura (exportações + importações/PIB) na comparação internacional e pela elevada capacidade de atração de empresas transnacionais, concentradas nos setores dinâmicos de serviços e indústria (80% dos fluxos em 2010), e voltadas para o mercado interno e para a utilização do Brasil como plataforma de exportações.

A dependência tecnológica se faz sentir pela presença destas empresas no mercado interno e pelo elevado déficit comercial de bens industriais – especialmente intermediários e bens de capital – de alto valor agregado. No caso dos investimentos das transnacionais, os fluxos quintuplicaram entre 2003 e 2010, ano em que chegaram a US\$ 48,5 bilhões, representando 40% do total por estas investido na América Latina e 8% do destinado para o mundo em desenvolvimento (Cepal, 2011, pp. 24, 65-66).

Inverteu-se, assim, a premissa equivocada dos anos 1990: é o crescimento econômico – ao menos em mercados com o potencial do brasileiro – que puxa os investimentos externos diretos, e não o contrário.

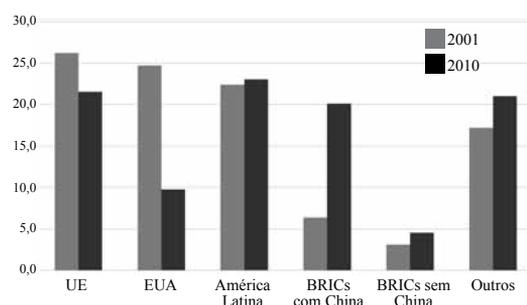
Paralelamente, em virtude dos níveis de crescimento apresentados e do diferencial de juros, o Brasil tornou-se destino privilegiado para aplicações estrangeiras em carteira nos mercados de ações e de títulos da dívida pública.

Alguns fatos novos merecem destaque: a crescente transnacionalização das empresas brasileiras e a maior diversificação dos fluxos de comércio, em virtude da “nova geografia comercial”. Vale ressaltar que entre 2003 e 2010, as

exportações brasileiras se multiplicaram por 3,3 e as importações, por 3,8, mantendo o país um saldo comercial durante todo o período.

O gráfico 3 aponta para uma redução da participação de Estados Unidos e União Europeia nas vendas externas brasileiras: as duas áreas somadas, que respondiam por metade das nossas exportações em 2001, contavam, em 2010, com menos de um terço. Paralelamente, a América Latina afirma-se como principal destino das exportações brasileiras, com 23% do total. Sem sombra de dúvida, o grande destaque vem da China, que passa a figurar como destino de 15,6% das vendas externas brasileiras, um percentual quase cinco vezes superior ao verificado em 2001.

GRÁFICO 3 – DESTINO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS (EM % DO TOTAL)



Fonte: UN Comtrade.

Não se trata de mudança pouco expressiva, já que, em 2010, África e América Latina respondiam por um percentual semelhante ao total das exportações brasileiras aos Estados Unidos e União Europeia somadas. Em vez de sugerir que esta mudança foi fruto da política externa de Lula, talvez seja o caso de sugerir que esta se acoplou à mudança dos fluxos de comércio.

Adicionalmente, se a política externa soube se aproveitar da nova divisão internacional do trabalho, ela não se circunscreveu aos benefícios potencialmente econômicos, lançando uma arrojada estratégia geopolítica que, se recuperou a identidade Sul, não o fez em detrimento do Norte. Foi restaurado, desta forma, o papel da política externa como instrumento da estratégia de desen-

volvimento, tal como havia sido empreendido no passado, mas agora em um novo contexto e com diversa orientação, pois o protagonismo do país se exerce não mais de maneira defensiva, mas tenta projetar uma espécie de “revisonismo *soft*” (Soares de Lima, 2010, 159-160, 174-176).

Ainda assim, em termos especificamente econômicos, o que tem prevalecido é uma contínua pressão competitiva chinesa sobre a indústria de transformação brasileira no mercado interno, a qual se mostra diferenciada nos vários setores e já desloca inclusive as exportações brasileiras de produtos manufaturados, especialmente nos países da América do Sul. Os crescentes déficits comerciais em bens industriais do Brasil com a China, mas também com os Estados Unidos e a União Europeia, mais do que compensam os superávits obtidos com a América do Sul e a África.

Neste sentido, uma reorganização ofensiva da estrutura produtiva brasileira pode e deve estar alicerçada no seu mercado interno e no mercado regional, ao mesmo tempo em que procure enfrentar o desafio competitivo dos países do Norte desenvolvido e da China. O perfil de exportações centrado em *commodities* para a China e em bens industrializados para o restante da periferia não se mostra sustentável no longo prazo.

Trata-se de um desafio não da política externa, mas das políticas de desenvolvimento, industriais, tecnológicas, de financiamento e de expansão da infraestrutura, que dinamizem as cadeias produtivas nacionais, inclusive regionalizando-as, de modo a superar a pressão competitiva nos setores de maior valor agregado. A integração regional aparece como um fator decisivo para o enfrentamento deste desafio.

Simultaneamente, novas interações entre empresas transnacionais e nacionais (privadas e estatais) devem ser soldadas no intuito de elevar o grau de adensamento produtivo no mercado interno.

Finalmente, a dependência de capitais financeiros de curto prazo deve ser atenuada, para o que as ações no plano nacional devem se associar a uma posição assertiva nos fóruns multilaterais, especialmente o G-20.

Em suma, a simples expansão a partir do mercado interno não pode ser mais a âncora exclusiva para a crescente diversificação da economia brasileira. Um padrão de desenvolvimento consistente – e que não se mostre refém de oscilações conjunturais – depende de uma inserção mais dinâmica do país nos mercados internacionais, mas também de uma negociação das condições de atuação das empresas transnacionais no mercado interno.

Um jogo de mão dupla, portanto, no qual a política externa aparece acoplada a uma estratégia de desenvolvimento e, inclusive, a uma reconfiguração da estrutura de poder global, algo que passou a ser desenhado na Era Lula, mas cujos resultados ainda não podem ser apurados, até porque são vários os atores e interesses envolvidos.

4 - Mercado de trabalho, pobreza e desigualdade

A combinação entre expansão das exportações e do mercado interno, acompanhada da reativação dos investimentos públicos e privados – estes especialmente a partir de 2006 – permitiu a elevação da capacidade de geração de empregos a níveis bastante superiores aos dos anos 1990, quando o mercado de trabalho sofre uma regressão, expulsando segmentos que haviam se incorporado à classe trabalhadora e à classe média assalariada.

Os dados para os anos 2000 desmontam os diagnósticos predominantes na década anterior,

os quais apontavam para uma limitação da capacidade de geração de empregos oriunda dos altos custos do trabalho. Flexibilizar ou aceitar os altos níveis de desemprego e de informalidade, este era o mantra dos economistas mercadistas.

Como se pode depreender da tabela 1, entre 2001 e 2011 – que inclui os períodos 2001-2003 e 2009 de baixo crescimento econômico –, o país ampliou em 15,5 milhões o total de postos de trabalho. Noventa e oito por cento destes foram empregos assalariados regulares, ou seja, com carteira assinada no setor privado ou de empregados do setor público. O desemprego aberto caiu de 9,3% para 6,8% durante o período, segundo a taxa calculada pela Pnad/IBGE e que abarca o conjunto do país.

Calculando a média anual do período, para uma expansão de 1,6% da População Economicamente Ativa (PEA), o nível de ocupação obteve um incremento de 1,9%, puxado pela dinâmica do emprego assalariado regular, cuja taxa de crescimento se situou em 4,5%. Este comportamento positivo do mercado de trabalho refletiu a nova dinâmica econômica instaurada no período, cujo ápice se encontra no triênio 2006-2008, quando o nível de ocupação cresce 2,2% e o emprego registrado, 5,7% ao ano.

Tal expansão do emprego, com crescente formalização, ocorreu sem alteração do marco regulatório das relações de trabalho e da estrutura sindical e em um contexto de expressiva elevação do valor real do salário mínimo, superior a 60% no período analisado, levando, assim, a um

TABELA 1– *Expansão do Emprego em Termos Acumulados por Posição na Ocupação (em % e em milhões de Pessoas)*

	variação percentual (2001 a 2011)	saldo em milhões de pessoas (2001 a 2011)
Assalariados Regulares	55,1	15,2
Ocupados	20,4	15,5
PEA	17,1	14,4
Trabalhadores por conta própria	11,9	2
Empregados Domésticos	10,4	0,6
Assalariados Irregulares	-0,1	-0,01
Desempregados	-14,3	-1,1
Não-remunerados e no setor de subsistência	-26,3	-2,2

Fonte: Pnad/IBGE.

estreitamento do leque salarial e à elevação do piso de remuneração do trabalhador assalariado.

Contudo, as características que conformaram um mercado de trabalho bastante heterogêneo e amplificador das desigualdades, ao longo da história de desenvolvimento do capitalismo no país, não foram transformadas de maneira substantiva.

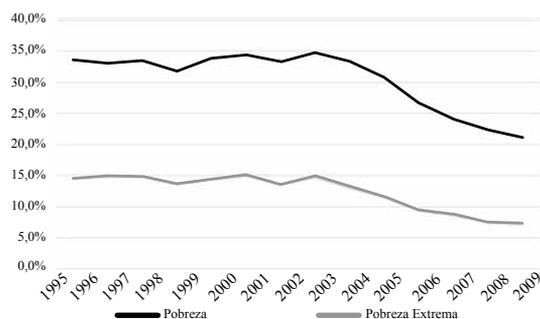
A título de ilustração, cabe ressaltar que, em 2011, 50% dos trabalhadores ocupados (conta própria, assalariados irregulares, empregados domésticos e não remunerados ou inseridos na economia de subsistência) – contra 59% em 2001 – estavam inseridos de maneira precária ou em atividades não propriamente capitalistas, na maioria das vezes com baixos níveis de renda e sem acesso aos direitos trabalhistas.

Em síntese, o mercado de trabalho durante o período de dinâmica econômica vigorosa passou a incluir, ao invés de excluir, elevando o total de postos de trabalho formais e a renda na sua base. Isto não impediu que segmentos expressivos da força de trabalho continuassem a viver em condições de precariedade em termos de renda, direitos e condições de trabalho. Mas, a tendência não foi no sentido da precarização como nos anos 1990. Muito provavelmente se verificaram processos de ascensão social, via maior complexidade da estrutura de classe, a qual segue marcada por segmentos que compõem um vasto subproletariado⁴, o que permite desmentir a tese tão propalada pelos mercadistas de que o país estaria vivendo no limite do pleno emprego.

Os dois gráficos abaixo revelam como a recuperação do mercado de trabalho se fez refletir em termos de redução da pobreza e da desigualdade. As transferências de renda – não apenas Bolsa Família, mas também aposentadoria rural e Benefício de Prestação Continuada – cumpriram um papel de destaque para a redução da pobreza, enquanto a queda da desigualdade se deveu basicamente à expansão da renda do trabalho para aqueles situados na base da estrutura salarial.

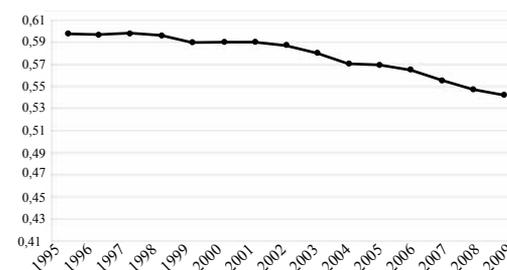
4 Este conceito foi lançado por Paul Singer (1976) e segue sendo operacional, ainda que necessite de uma reavaliação teórica face às mudanças verificadas durante a Era Lula.

GRÁFICO 4 – PERCENTUAL DE POBRES E DE POBRES EXTREMOS NA POPULAÇÃO BRASILEIRA



Fonte: Ipea.

GRÁFICO 5 – ÍNDICE DE GINI NO BRASIL COM BASE NA RENDA FAMILIAR PER CAPITA



Fonte: Pnad/IBGE.

De qualquer forma, o Brasil continua figurando como um dos campeões da desigualdade em termos internacionais. Deve-se levar em conta, também, que este indicador refere-se à média do país, o que significa muito pouco num contexto de fortes desigualdades espaciais. Os dados indicam, inclusive, que a desigualdade se reduziu mais rapidamente nas regiões de maior renda per capita (Barbosa, org., 2012).

Cabe ressaltar que o incremento dos níveis de emprego e renda, de acesso ao crédito e de consumo por parte dos segmentos que compõem a base da pirâmide social brasileira não veio acompanhado por uma universalização dos direitos básicos de cidadania e das políticas sociais com qualidade. Adicionalmente, as condições de habitabilidade urbana – onde vive mais de 80% da população brasileira – seguem marcadas pela extrema precariedade.

Considerações Finais

Este artigo procurou mostrar a inflexão processada durante a Era Lula, levando em consideração a nova dinâmica econômica, o perfil de inserção externa e os impactos sobre o mercado de trabalho, que possibilitaram uma importante queda da pobreza e, em menor medida, da desigualdade.

A manutenção, em linhas gerais, das coordenadas da política macroeconômica herdadas do governo anterior não impediu o lançamento de novas ações de cunho desenvolvimentista. Estas envolvem a recuperação do gasto público e do investimento privado, para o que se mostrou vital o maior fôlego conferido às empresas e aos bancos estatais, com destaque para o BNDES, além dos programas de transferência de renda e de elevação do poder de compra do salário mínimo. As ações desenvolvimentistas também se aproveitaram de um novo posicionamento econômico e geopolítico do país na nova divisão internacional do trabalho. Esta interação virtuosa fez com que a Era Lula projetasse o país numa nova direção, deixando para trás o quadro de semiestagnação com abertura indiscriminada e papel acanhado do Estado, traços característicos do período anterior.

Não obstante, os avanços acima sumarizados podem se converter em retrocessos no médio prazo. A nova dinâmica econômica, junto com a redução da vulnerabilidade externa não são condições suficientes para a emergência de um novo padrão de desenvolvimento. Para tanto, necessita-se de uma reorganização da estrutura produtiva no sentido do aumento da produtividade, com uma nova institucionalidade para as relações entre setores público e privado na área de infraestrutura, e uma aposta para além da retórica no potencial da integração regional sul-americana.

Paralelamente, uma nova legislação social e trabalhista revela-se imprescindível para ampliar o acesso a direitos e dinamizar as relações capital-trabalho, no sentido de uma maior participação dos salários na renda nacional.

Por mais que este texto tenha se dedicado aos vários aspectos econômicos que compõem um padrão de desenvolvimento – que seja capaz de alavancar a acumulação de capital e de promover uma redução expressiva da desigualdade –, o nó da questão reside na política. A ampla coalizão de classes que sanciona a atual estrutura de poder, a qual se subordina às artimanhas de uma grande aliança de forças políticas nos marcos do presidencialismo de coalizão, parece incapaz de atuar sobre as contradições reprocessadas durante a Era Lula, colocando-as num novo patamar.

Esta variável política estratégica condiciona todas as demais. Caso não sejam promovidas fraturas nesta estrutura de poder, mantendo-se o governo como árbitro ora dos interesses difusos das classes dominantes, ora das pressões dos movimentos sociais, num vaivém eterno em que o horizonte estratégico é comprometido, os avanços logrados podem se transformar em retrocessos, no sentido de se ter perdido uma oportunidade histórica para se conjugarem, no Brasil, desenvolvimento econômico, alavancado pelo mercado interno, mas competitivo internacionalmente, inclusive nos setores de maior valor agregado, e redução continuada da desigualdade para além dos níveis de renda.

O fato de que esta utopia desenvolvimentista possa ser hoje formulada, algo impossível nos anos 1990, é a principal prova de que a Era Lula redefiniu as potencialidades de desenvolvimento nacional, para o qual as transformações econômicas e geopolíticas globais podem, em vez de obstaculizar, atuar como estímulo.

Bibliografia

BARBOSA, Alexandre de Freitas, org. (2012). *O Brasil Real: A Desigualdade para Além dos Indicadores*. São Paulo, Outras Expressões.

BARBOSA, Alexandre de Freitas & Amorim, Ricardo L. C. (2011). “Del Estancamiento al Dinamismo Económico: Los Dilemas de la Inserción Externa y la Desigualdad Social”, *BRICS: El Difícil Camino entre el Escepticismo y el Asombro*, Arturo Oropeza García, org. México, UNAM.

BARBOSA, Nelson & Pereira de Souza, José Antônio (2010). “A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda”, in: *Brasil entre o Passado e o Futuro*, Emir Sader & Marco Aurélio Garcia, orgs. São Paulo, Boitempo Editorial.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga & Almeida, Júlio Gomes (2002). *Depois da Queda: A Economia Brasileira da Crise da Dívida aos Impasses do Real*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

BRAUDEL, Fernand (1996). “Os Jogos das Trocas”, in: *Civilização Material, Economia e Capitalismo, séculos XV-XVIII*, vol. II. São Paulo, Martins Fontes.

CARDOSO, Fernando Henrique (2006). *A Arte da Política: A História que Vivi*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

CASTRO, Antônio Barros de & Francisco Eduardo Pires de Souza (2004). *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. São Paulo, Paz e Terra, 3ª. edição.

CEPAL (2011). *O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e Caribe*. Santiago, CEPAL.

FERREIRA, Jorge (2012). “Os Conceitos e seus Lugares: Trabalhismo, Nacional-Estatismo e Populismo”, in: *A Era Vargas: Desenvolvimentismo, Economia e Sociedade*, Pedro Paulo Zahluth Bastos & Pedro Cezar Dutra Fonseca, orgs. São Paulo, Editora UNESP.

FRANCO, Gustavo (1999). *O Desafio Brasileiro: Ensaios sobre Desenvolvimento, Globalização e Moeda*. São Paulo, Editora 34.

FURTADO, Celso (1984). *Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

KUPFER, D (2005). “Tecnologia e Emprego São Realmente Antagônicos”, in: *Novo-Desenvolvimentismo: Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*, João Sicsú, Luiz Fernando de Paula & Renaul Michel, orgs. Rio de Janeiro, Manole.

RANGEL, Ignacio (2005). “Economia: Milagre e Anti-Milagre (1985)”, in: *Ignácio Rangel: Obras Reunidas*, vol. 1. Rio de Janeiro, Contraponto.

SINGER, André (2012). *Os Sentidos do Lulismo: Reforma Gradual e Pacto Conservador*. São Paulo, Companhia das Letras.

SINGER, Paul (1981). *Dominação e Desigualdade: Estrutura de Classes e Repartição da Renda no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

SOARES de Lima, Maria Regina (2010). “Brasil e os Pólos Emergentes do Poder Mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul”, in: *O Brasil e os Demais BRICs: Comércio e Política*, Renato Baumann, org. Brasília, CEPAL/IPEA.

A Questão Tributária como Obstáculo ao Desenvolvimento

.....
PAULO FRANCINI

Atribuição tem papel fundamental para o desenvolvimento socioeconômico, ao fornecer recursos que possibilitam ao Estado garantir à população seus direitos básicos, como saúde, educação, saneamento, entre outros. No entanto, se mal dosada, a tributação passa a ser um obstáculo ao desenvolvimento que pretendia, inicialmente, promover. E, infelizmente, a economia brasileira se caracteriza por este arranjo ineficiente, que funciona como uma âncora às atividades empresariais.

Evolução da carga tributária brasileira

Acarga tributária se elevou da faixa de 16,1%, na década de 1950, para 35,3%, em 2011. O primeiro salto na carga tributária se deu com a reforma dos anos 1960, que a elevou para o patamar de 25% do Produto Interno Bruto (PIB). Em um primeiro momento, isto contribuiu para o aumento da poupança e do investimento público, mas, com o significativo aumento das despesas correntes e das transferências ao longo dos anos 1970, a poupança pública tornou-se negativa nos anos 1980. A partir de 1994, verifica-se um novo processo de elevação contínua da carga tributá-

ria, mas sem a ampliação da poupança pública, pois as despesas correntes se expandiram de forma mais acentuada.

O sistema tributário brasileiro foi alterado pela Constituição Federal de 1988, que redistribuiu entre os governos federal, estaduais e municipais o poder de tributar os agentes (indivíduos, firmas) e as atividades econômicas (bens e serviços). A partir da promulgação da Carta Magna e da estabilização, em 1994, houve aumento da carga tributária e, além disso, a descentralização da competência para legislar abriu espaço para o acirramento da “Guerra Fiscal” entre os estados.

Ao longo da década de 1980 e no início da década seguinte, a carga tributária correspondeu a 25% do PIB, em média, até 1993, apesar de alguns pontos elevados nesse período – em 1990, ela chegou a 29,6% do PIB. A partir de 1994, com a obtenção da estabilidade monetária, a carga tributária apresentou trajetória ascendente, atingindo o ponto máximo em 2011, encerrando o período iniciado em 1994, com a média de 31,9%.

A elevação da carga tributária tem efeitos deletérios para a estrutura industrial. Considerando o período entre 1980 e 1993, a carga tributária média foi de 25% do PIB, ao passo que a participação média da indústria de transformação era muito próxima a esse valor, 24,6%. Já no período que se estende de 1994 a 2011, a carga tributária média aumentou para 31,9%, ao mesmo tempo que a participação média da indústria de transformação apresentou significativa redução, passando a 17,2%.

.....
PAULO FRANCINI é vice-presidente do Conselho Superior de Economia da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e diretor titular do Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos da Fiesp (Depecon). É membro do Conselho e um dos fundadores do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi).

A compreensão de que a tributação excessiva é um problema para o desenvolvimento, se não é consensual, pelo menos é muito difundida, principalmente entre os empresários. Segundo pesquisa da Fiesp¹ com mais de mil empresas, a tributação é o principal empecilho ao crescimento industrial para 65% dos empresários entrevistados.

Em 2010, de acordo com pesquisa da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a carga tributária brasileira foi 72,7% superior à média registrada na América Latina no mesmo ano (19,4% do PIB). Como base de comparação, os países desenvolvidos, membros da OCDE, apresentaram carga tributária média de 33,8%, em 2010, ligeiramente acima da brasileira, que encerrou o ano em 33,6%.

O elevado fardo da tributação é ainda mais pesado para a indústria de transformação, em decorrência da maior capacidade desse setor em agregar valor à economia. As diversas etapas que um produto percorre na cadeia produtiva – adicionando valor em cada uma delas – tornam esse setor mais suscetível à cobrança de diversos impostos e amplificam a carga tributária sobre a indústria de transformação. Entre 2005 e 2009, a carga tributária da indústria de transformação alcançou 59,8% do seu PIB e foi 2,24 vezes superior à média dos setores da economia no mesmo período².

Caso a carga tributária da indústria de transformação fosse equivalente à da economia em 2007, ou seja, 34,4%, no lugar de 59,8%, a arrecadação do setor teria sido de R\$ 155,7 bilhões, em vez de R\$ 269,7 bilhões. O total cobrado do setor industrial acima da média da economia – R\$ 114 bilhões – foi superior em 9% ao montante investido na Formação Bruta do Capital Fixo (FBCF) naquele ano, o equivalente a 13,3 vezes o valor gasto

1 “Barreiras para o crescimento da indústria paulista”, pesquisa realizada pelo Ibope a pedido da Fiesp, entre os dias 14 de abril e 07 de maio de 2010.

2 “A carga tributária no Brasil: Repercussões na Indústria de Transformação”; Caderno I – Panorama da Carga Tributária.

nas atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

A indústria de transformação também é o setor com a maior parcela na arrecadação total, considerando 12 setores³ da economia. Entre os anos de 2005 e 2009, a participação média da indústria de transformação foi de 37,4% no total de tributos da economia, apesar de sua participação no PIB ser, no mesmo período, de 17,2%.

Falta de isonomia tributária e outros fatores que agredem a indústria de transformação

Além da elevada carga tributária, o sistema tributário brasileiro apresenta várias distorções que atrapalham a livre expansão das forças econômicas. Temos, como exemplo, a falta de isonomia na concorrência com os importados no mercado doméstico e, além disso, o investimento produtivo sofre com a elevada tributação. Os tributos excessivos sobre a produção e serviços somados àqueles incidentes sobre a mão de obra totalizaram quase 70% da carga em 2007, de acordo com estudo realizado pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia (Decomtec) da Fiesp⁴.

A falta de isonomia fica mais evidente nas operações denominadas “Guerra dos Portos”, que concedem aos produtos importados redução do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) não ao alcance de similares produzidos localmente. A Guerra Fiscal, mesmo que exercida entre distintos estados da federação, também se constitui em tratamento não isonômico entre distintos agentes de uma mesma atividade.

3 Agropecuária, Indústria Extrativa Mineral, Indústria de Transformação, Construção Civil, Serviços Industriais de Utilidade Pública, Comércio, Transportes, Armazenagem e Correio, Serviços de Informação, Intermediação Financeira, Outros Serviços, Atividades Imobiliárias e Aluguéis e Administração Pública.

4 “A carga tributária no Brasil: Repercussões na Indústria de Transformação.”

Concentração industrial e complexidade

A concentração industrial nas grandes empresas e o alto grau de formalização também são elementos que facilitam a cobrança dos impostos, resultando em tributação excessiva sobre o setor. Segundo a Pesquisa Industrial Anual (PIA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apenas 5,8% das empresas industriais possuem mais de 100 funcionários. Porém, elas respondem por quase 90% do valor da transformação industrial.

A maior capacidade de agregação de valor pela indústria de transformação apresenta um viés de aumento da arrecadação do setor frente à evolução do PIB industrial. Considerando o ano de 2005 como base igual a 100 e excluindo o ano de 2009, em virtude dos efeitos da crise financeira, o montante dos tributos arrecadados da indústria de transformação cresceu 20,1% em valores reais, enquanto o PIB industrial cresceu apenas metade desse valor: 10,1%.

Outro fator que precisa ser superado definitivamente é a complexidade tributária e a burocracia que dela decorre. Desde a data de promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, foram editadas 290.932 normas tributárias nas esferas federal, estadual e municipal, uma média de 30 por dia. Desse total, 21.820 normas estavam em vigor no dia 5 de outubro de 2012, e cada empresa opera seguindo uma média de 3.507 normas referentes às questões tributárias. Essa complexidade gera elevados custos às empresas, que gastam aproximadamente R\$ 45 bilhões por ano para a manutenção de pessoal, sistemas e equipamentos no acompanhamento das alterações legislativas⁵.

Comparação internacional

No já citado estudo realizado pela Fiesp⁶, há dois exercícios que demonstram o desajus-

5 Amaral, G.L., Olenike, J.E., Amaral, L.M.F. "Quantidade de Normas Editadas no Brasil: 24 anos da Constituição Federal de 1988". Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário.

6 "A carga tributária no Brasil: Repercussões na Indústria de Transformação."

te da carga tributária com a estrutura econômica do país. O primeiro relaciona o tamanho da carga com o PIB *per capita* e compara os resultados encontrados no Brasil e num conjunto de países que representam quase 90% do PIB mundial. Nosso país se encontra fora da curva, com PIB *per capita* reduzido e carga tributária elevada em relação à média da amostra. A carga tributária condizente com nosso padrão de vida seria aproximadamente de 28% do PIB. O segundo exercício relaciona a carga tributária com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que avalia o bem-estar da população de determinado país, de acordo com critérios de riqueza, educação e longevidade. Normalmente, a proporção dos tributos cobrados sobre a riqueza gerada no país, anualmente, não é compatível com nosso grau de desenvolvimento humano. Com a atual carga tributária, o Brasil deveria apresentar um IDH próximo a 0,89, e não 0,72, como é o caso, atualmente.

De acordo com um recente estudo internacional⁷, o Brasil aparece na 11ª posição dentre 14 países pesquisados no índice de tributação geral. Considerando os Estados Unidos como base de comparação, com índice igual a 100%, o Brasil apresenta uma carga tributária de 142,6%. Nossa situação piora muito quando comparada a países com os quais competimos diretamente, os demais componentes dos BRICs e o México, que se encontram entre as cinco primeiras posições. A Rússia, quinta colocada, tem carga tributária equivalente a 71,7% dos Estados Unidos, a do México (4º no *ranking*) equivale a 63,6%, a da China (5º) equivale a 59,7% e a Índia – detentora da primeira posição – apresentou carga proporcional a 49,7% do total dos Estados Unidos.

Quando a análise se desloca para aspectos determinados da economia e importantes para a competitividade internacional, a posição do país é ainda pior: na categoria tributação sobre Pesquisa e Desenvolvimento, o Brasil ocupa a 14ª posição no *ranking*, com carga de 266% em relação aos 100% dos Estados Unidos. Nos Serviços

7 KPMG. Competitive Alternatives. Special Report: Focus on Tax.

Corporativos, a carga brasileira é de 172,7%, na mesma comparação. Na indústria de transformação, a carga tributária brasileira fica mais próxima daquela vigente nos Estados Unidos e apresenta um índice de 115%.

A maior proximidade da carga tributária norte-americana na indústria de transformação não representa, na verdade, nenhuma vantagem competitiva para o Brasil, dado que seus principais concorrentes apresentam níveis de tributação muito inferiores. As indústrias da Índia e da China têm índices de 49,3% e 51,2%, respectivamente. Nas atividades de Pesquisa e Desenvolvimento, a carga tributária indiana representou apenas 47% da norte-americana e a tributação na Rússia foi de 63,9% na mesma escala. Nos serviços corporativos, a tributação indiana foi de 50% da norte-americana, enquanto a carga mexicana foi de 59,3%.

Essa situação, resumida na Tabela 1, a seguir, evidencia o atraso brasileiro em competitividade, quando comparado a seus principais concorrentes no mercado internacional. Por essa razão, a questão que se coloca é a urgente implementação de uma reforma tributária, mais adequada a uma agenda de desenvolvimento de longo prazo e que contenha em seu cerne aspectos favoráveis à produção

nacional e à concorrência isonômica com os produtos importados.

No entanto, apesar de não haver dúvidas quanto à necessidade de mudanças amplas na estrutura tributária brasileira, a efetiva realização dessas mudanças sempre encontra obstáculos políticos, que acabam por postergar essa imprescindível mudança para um futuro incerto.

Efeito negativo da elevada tributação sobre a indústria de transformação

A elevada carga tributária afeta diretamente as decisões de investimentos das empresas e, conseqüentemente, influencia o ritmo de crescimento da economia. No Brasil, a maior fonte de recursos para investimento é o próprio caixa da empresa e, à medida que a tributação aumenta, o montante de recursos disponíveis para realizar investimentos diminuiu, impactando toda a economia. Além de obstruir os investimentos, a carga tributária também é um dos obstáculos aos dispêndios em inovação, segundo os empresários relataram para pesquisas da Fiesp: 75% deles consideram a carga tributária o principal fator a limitar o investimento⁸,

8 Pesquisa Fiesp de Intenção de Investimento 2012.

TABELA 1 – Índices de tributação 2012. Base: Estados Unidos = 100%

Países	Índice de tributação geral	Pesquisa e desenvolvimento	Serviços corporativos	Indústria de Transformação
Índia	49,7	47	50	49,3
China	59,7	88,6	88	51,2
México	63,6	78,7	59,3	60
Rússia	71,7	63,9	56	77,6
Reino Unido	73,3	63,2	69,7	74,4
Alemanha	122	143,5	123,1	119,9
Brasil	142,6	266	172,7	115
Japão	152,3	155,8	134,8	158,1

Fonte: Competitive Alternatives, KPMG.

e, para 57%, o elevado custo dos tributos sobre os investimentos em P&D é um desestímulo aos gastos em inovação⁹.

Outro impacto negativo da tributação elevada é seu efeito sobre os preços. Os tributos representam cerca de 40% do preço dos produtos industriais, considerando tanto os impostos diretos quanto os indiretos.

Em relação à competitividade externa, a Constituição prevê a imunidade das exportações em relação à tributação. Porém, uma parcela desses tributos não é passível de recuperação e, mesmo quando deveria haver total imunidade, muitos tributos não são recuperados integralmente. Um estudo do Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos¹⁰ mostrou que 5,8% da receita líquida da indústria de transformação é composta por tributos pagos no processo produtivo, os quais não são passíveis de recuperação.

Adicionalmente, há a cobrança de ICMS sobre a conta de energia elétrica e telecomunicações. Esses insumos são indispensáveis aos processos de produção e distribuição das mercadorias, e a cobrança desse imposto resulta em aumento do custo de produção e redução da competitividade.

Portanto, a elevada carga tributária é um entrave à produção e aos investimentos, o que acaba reduzindo o potencial de crescimento e de geração de emprego e renda da economia. Além disso, seu impacto no preço dos produtos industriais e a parcela não recuperável dos tributos nas exportações diminuem a competitividade dos produtos nacionais frente aos estrangeiros, tanto no mercado doméstico quanto no mercado internacional.

Mudanças parciais no lugar da reforma geral

Existem muitos fatores que têm inviabilizado a realização de uma ampla reforma no sistema tributário nacional, não apenas relacionados a aspectos econômicos, mas, principalmente, a

9 Pesquisa Fiesp – Obstáculos à Inovação, 2011.

10 Incidência de Tributos nas Exportações Brasileiras. Depecon-Fiesp.

questões políticas. Apesar das dificuldades políticas enfrentadas para a realização de uma reforma geral na estrutura de tributação do país, algumas mudanças importantes têm encontrado espaço na agenda de retomada e de ampliação da competitividade industrial brasileira. O Plano Brasil Maior, um conjunto de medidas destinadas a estimular o investimento e a inovação, ampliar a competitividade externa e apoiar o setor produtivo, tem apresentado alguns instrumentos tributários direcionados a um apoio mais direto à competitividade. Por exemplo, houve alteração das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) dos automóveis, dos eletrodomésticos da linha branca e dos móveis, além de outros produtos.

Além dessas iniciativas temporárias, foram anunciadas a desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos e a extinção da Guerra dos Portos. Existem expectativas positivas em relação a essas medidas pelo fato de serem de natureza distinta da medida de redução de IPI. Enquanto esta tem efeitos temporários para aquecer a demanda, as primeiras são mais profundas e têm impactos duradouros. Além dessas mudanças, há uma proposta para regular e restringir a Guerra Fiscal entre os estados da federação, melhorando a isonomia na competição interna entre eles.

Desoneração da folha de pagamentos

A desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos foi a iniciativa mais relevante para a recuperação da competitividade da indústria de transformação. No total, 45 setores industriais e de serviços e, agora, a construção civil, deixarão de recolher 20% sobre a folha de pagamentos e, como compensação, irão recolher uma contribuição de 1% a 2% sobre o faturamento das empresas contempladas com a mudança tributária.

Essa medida tem o objetivo de retomar a concorrência isonômica com os produtos importados no mercado interno, reduzindo custos de

produção dos bens nacionais: os importados não arcam com a contribuição previdenciária sobre a mão de obra e passam a contribuir com a tributação sobre o faturamento. Além disso, a iniciativa é um incentivo à exportação, na medida em que a produção destinada ao exterior não terá que pagar a compensação sobre o faturamento¹¹.

Extinção da Guerra dos Portos

Outra mudança na direção correta foi a aprovação da Resolução nº 13 do Senado Federal, que unifica em 4% a alíquota do ICMS cobrada sobre os produtos importados (o conteúdo importado deve se situar acima dos 40% do total) nas operações interestaduais. A partir de janeiro de 2013, essa regra entra em vigência e acaba com a Guerra dos Portos, uma distorção inaceitável que custou pelo menos 770 mil empregos, segundo estudo da Fiesp¹².

A Guerra dos Portos foi um dos fatores responsáveis pela perda acentuada de competitividade da indústria de transformação brasileira. Por exemplo, o Programa Pró-emprego de Santa Catarina garantia o recolhimento de ICMS equivalente a 3% do valor da importação e não 17%, que se refere à alíquota-base estadual. Quando a mercadoria beneficiada era negociada com outro estado, ela se creditava de 7% ou 12% (dependendo do estado de destino), a custos do estado de destino. Dessa forma, um produto importado que pagava apenas 3% de ICMS era revendido com crédito de 12%, tornando-se mais barato que um produto similar produzido no estado de destino.

A invasão de produtos importados que ocupou o mercado doméstico nacional foi amplamente beneficiada pelas medidas fiscais concedidas por pelo menos dez estados. A importação nesses estados aumentou em 410,8%, entre 2001

11 Araújo, B.C. Pompermayer, F.M. Possíveis impactos da transferência da contribuição patronal sobre folha salarial para o faturamento em setores selecionados pelo Plano Brasil Maior. Radar – tecnologia, produção e comércio exterior, Ipea, 2012.

12 Custos econômicos e sociais da “Guerra Fiscal” do ICMS na importação. Decomtec-Fiesp.

e 2010, enquanto nos estados que não concederam os benefícios fiscais o aumento das compras externas foi de 191,7%.

Nova proposta para o ICMS interestadual

No dia 04/12, o governo federal apresentou sua proposta sobre a reformulação do ICMS, com o objetivo de aumentar a competitividade e manter a economia em crescimento. Essa proposta prevê a redução gradual da alíquota interestadual do ICMS para 4% dentro de um prazo de, no máximo, oito anos. Também prevê a criação de um Fundo de Compensação, que servirá para ressarcir as perdas sofridas pelos estados com a redução da alíquota. A equalização da alíquota desse imposto entre as unidades da federação vai trazer um ganho muito importante para a economia do país, a redução do espaço para a prática de Guerra Fiscal. Em lugar de concessões tributárias para a atração de empresas para seus estados, a política de desenvolvimento regional será contemplada pela criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional.

Agenda de desenvolvimento

As duas alterações recentes, a desoneração da folha de pagamentos e a extinção da Guerra dos Portos e, ainda, a proposta de redução da alíquota interestadual do ICMS contaram com a diligente atuação da Fiesp na proposição de alternativas e na defesa da produção nacional. A Fiesp compreendeu que o país necessita de uma estratégia de desenvolvimento no longo prazo, e uma condição *sine qua non* para que essa estratégia seja exequível é a melhora da eficiência de nosso sistema tributário. Como já abordado neste texto, um sistema tributário eficiente torna as transações de bens e serviços no mercado mais livres, o que aumenta o fluxo da atividade econômica, resultando em crescimento da renda e dos empregos.

Considerando a completa resolução da questão tributária, na sequência, é apresentado o pla-

no de desenvolvimento ainda em elaboração pela Fiesp, com vistas a um horizonte de longo prazo, que tem por objetivo dobrar o PIB *per capita* do país até 2029. Para que esse objetivo seja alcançado é necessária a ampliação dos investimentos em capital físico, a acumulação de capital humano e a produtividade total da economia.

O pleno desenvolvimento de um país necessita de uma mudança na realocação dos recursos disponíveis em direção à ampliação dos investimentos. Esta ampliação e a consequente sustentação de taxas elevadas de crescimento exigem alterações na dinâmica dos gastos correntes do governo, com o objetivo de ampliar o investimento público, limitar a expansão da carga tributária e manter a taxa de juros em níveis internacionais. Essa reorganização dos recursos em direção ao investimento público também servirá para abrir espaço para o investimento privado. Essas mudanças, em conjunto, devem possibilitar a expansão da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) para um nível adequado, a fim de promover o crescimento sustentado da economia brasileira.

A proposta em elaboração pela Fiesp recomenda menor crescimento da carga tributária, e o aumento dos investimentos abrange a adoção de um teto para o crescimento dos gastos com pessoal inferior ao crescimento do PIB; redução gradual dos gastos previdenciários; manutenção de uma proporção fixa de alguns itens dos gastos de custeio, e crescimento menor do que a expansão do PIB em outros itens.

Por sua vez, a expansão das habilidades e do conhecimento que tornam os indivíduos mais produtivos, equivalente ao crescimento do capital humano, decorre de investimentos em educação, programas de treinamento e qualificação profissional, melhoria da qualidade das escolas, entre outros fatores, além de investimentos na melhoria da saúde da população.

A trajetória sustentada de crescimento econômico, durante 15 anos, exige o crescimento da produtividade total da economia a taxas elevadas no período entre 2015 e 2029. Este fator depende não apenas da expansão dos investimentos em capital

físico e humano, mas também de outras variáveis. O crescimento da produtividade total da economia vai ser influenciado por meio de melhorias no ambiente de negócios, ampliação da geração e difusão de novas tecnologias de produção, expansão da infraestrutura e, claro, o funcionamento de um sistema tributário eficiente.

A evolução do capital humano é capaz de alavancar as atividades inovativas e provocar alterações na tecnologia disponível às empresas; o crescimento dos investimentos em infraestrutura, ao reduzir os gargalos em transporte e logística (portos, rodovias, ferrovias, aeroportos, hidrovias, etc.), saneamento básico, energia e telecomunicações, tende a ter um impacto significativo no crescimento da produtividade total da economia; o aumento dos investimentos em máquinas e equipamentos, instalações, etc., possibilita maior crescimento da produção industrial e isto, por sua vez, tem impacto positivo na produtividade da economia.

Conclusões

A economia brasileira apresentava trajetória de vigoroso crescimento econômico nos cinco últimos anos antes da crise internacional, com variação do PIB acima de 4,5% ao ano. Esse crescimento foi acompanhado de visível melhora nas condições de vida da população, através da ascensão de mais de 30 milhões de pessoas das classes inferiores de renda para a classe média em um período curto de tempo, causando uma revolução na economia brasileira.

Esse modelo só foi possível devido ao suporte de alguns pilares, destacando-se:

- Forte crescimento da economia mundial, que aumentou a demanda por nossos produtos, melhorou os termos de troca e ampliou nossas reservas internacionais.
- Políticas voltadas para a ampliação dos salários reais da economia e das transferências governamentais.
- Ampliação da participação do crédito na economia, que saiu de 24% do PIB, em 2003, para quase 52%, atualmente.

Porém, as condições que permitiram aquela evolução da economia não são mais adequadas para sustentar o crescimento do país no longo prazo. Por isso, há a urgente necessidade de se alterar a rota.

Em primeiro lugar, a economia mundial passa por séria crise, sem perspectivas de melhora no curto prazo, e a expansão do endividamento das famílias deve restringir o crescimento futuro do crédito.

O fator preponderante, no entanto, está no fato de que a produção nacional não aproveitou o crescimento do mercado doméstico, suprido em grande parte pelo aumento das importações. O ambiente hostil de negócios, a elevação de custos trabalhistas e câmbio excessivamente valorizado são fatores que explicam a falta de investimentos, o que impede o país de sustentar seu processo de crescimento.

Dessa forma, a retomada do crescimento econômico no país necessariamente passa por uma vigorosa recuperação do investimento. Esse processo enfrenta vários entraves, os quais precisam ser imediatamente superados, com o objetivo de ampliar a competitividade da economia nacional.

Portanto, esse novo modelo de desenvolvimento apoiado nos investimentos é incompatível com os obstáculos que o Estado brasileiro coloca sobre a atividade econômica. Serão necessários esforços para promover reformas que possibilitem maior isonomia competitiva entre a produção nacional em relação aos nossos concorrentes internacionais.

Um dos requisitos imprescindíveis para o pleno funcionamento desse novo modelo de desenvolvimento passa por alterações no arcabou-

ço tributário. Se, por um lado, os benefícios prestados à população pelo Estado, como saúde pública universal, Previdência Social, entre outros, impõem uma carga tributária elevada, por outro, a racionalização do sistema tributário, a isonomia entre setores econômicos e a regulação dos incentivos fiscais são fundamentais para aumentar a competitividade brasileira. O crescimento da produtividade total da economia, resultante da eliminação desses entraves, permitirá, inclusive, que a carga tributária mantenha-se estável e até mesmo caia em relação ao PIB, mesmo com aumentos reais de arrecadação. Portanto, essas mudanças vão trazer benefícios a todos.

O ideal para o desenvolvimento brasileiro seria a implementação de uma reforma tributária. Porém, existem dificuldades políticas que impedem essa mudança. Mesmo assim, algumas medidas pontuais foram anunciadas na direção correta. Por isso, as expectativas são boas em relação à desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos, ao término da Guerra dos Portos e à aprovação da proposta de redução das alíquotas interestaduais de ICMS, na medida em que essas iniciativas defendidas servem para reduzir o custo de produção no país e para recuperar a isonomia competitiva com os produtos importados.

Espera-se que essas medidas sejam ainda acompanhadas por outras que venham a tornar nosso sistema tributário mais eficiente e favorável à produção nacional e, dessa maneira, viabilizar uma nova agenda de desenvolvimento econômico, com vistas a colocar o Brasil no patamar em que o país deve estar – entre os mais desenvolvidos do mundo.

Contribuições, Medidas Provisórias e Reforma Tributária

.....

HAMILTON DIAS DE SOUZA

Fala-se muito que é tempo de se fazer uma reforma tributária que venha a corrigir falhas de nosso sistema, reduzir o número de tributos, compor conflitos federativos pela alteração do ICMS, implementar medidas de desoneração tributária, corrigir distorções de tributos que prejudicam o investimento e a competitividade das empresas nacionais, aperfeiçoar a política de desenvolvimento regional, entre outros objetivos.

Todavia, pouco se tem escrito sobre dois elementos que têm contribuído para desestruturar o sistema tributário brasileiro: as contribuições e as medidas provisórias¹. É sobre elas que teceremos algumas considerações neste artigo.

.....
HAMILTON DIAS DE SOUZA é fundador e titular da Dias de Souza Advogados Associados. É membro do Instituto dos Advogados de São Paulo, da Academia Brasileira de Direito Tributário, do Conselho Jurídico da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e do Conselho Consultivo do ETCO – Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial. Ex-Presidente e atual membro da Academia Internacional de Direito e Economia. Foi professor de Direito Tributário na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

.....
¹ Sobre o tema das contribuições, vejam-se meus trabalhos: “Contribuições Especiais”, in Curso de Direito Tributário, coord. Ives Gandra da Silva Martins, São Paulo, Saraiva, 2011, p. 727 e “Contribuições de intervenção no domínio econômico e a Federação”, redigido com Tércio Sampaio Ferraz Jr., publicado no *Caderno de Pesquisas Tributárias*, série 8, coord. Ives Gandra da Silva Martins, São Paulo, CEU/Revista dos Tribunais, 2002, p. 58. Em relação às medidas provisórias, confira-se meu trabalho: “Medidas Provisórias e Abuso do Poder de Legislar”, in *Princípios Constitucionais Fundamentais – Estudos em homenagem ao Professor Ives Gandra da Silva Martins*, São Paulo, Lex, 2005, p.583.

O sistema federativo adotado pela Constituição Federal brasileira supõe haver entes federados destacados institucionalmente, dotados de personalidade jurídica própria e que tenham fontes próprias de recursos. Ausente um desses dois elementos não se terá autonomia. E sem esta não há federação. É por essa razão que as constituições federais dispõem sobre os poderes tributários de suas ordens parciais de governo.

No caso brasileiro, a partilha da competência tributária é um dos elementos fundamentais do princípio federativo que se adotou. O elemento nuclear em que se assenta essa participação é o imposto. Por se tratar de tributo que pode ser exigido independentemente de qualquer atividade estatal relativa ao contribuinte (art. 16 do Código Tributário Nacional - CTN), as competências para instituí-los foram distribuídas em caráter privativo entre União, estados, municípios e o Distrito Federal. Assim, cada um teria reservado a si determinados fatos econômicos para criar impostos incidentes sobre eles. Outro efeito do sistema de competências privativas é o negativo. Nenhuma outra ordem de governo pode tributar o mesmo fato econômico atribuído à outra.

Esses conceitos, embora elementares, são essenciais para que se verifique se as alterações que têm sido feitas na legislação tributária interferem com o princípio federativo, que é núcleo estruturante de nossa Constituição. Isto porque seu artigo 60, § 4º impede que sejam sequer objeto de deliberação emendas tendentes a abolir a forma federativa do Estado Brasileiro.

Não se pretende dizer que por força da norma referida (art. 60, § 4º) não possam ser criados tributos novos ou alterados os existentes. O que se pretende sustentar é que o sistema, tal qual concebido pelo constituinte originário, não pode ser deformado a ponto de romper o equilíbrio da discriminação de rendas tributárias, transferindo para uma das ordens parciais de governo (no caso, a União) competências tributárias em dimensão incompatível com o que fora estabelecido originalmente.

À medida que se permite a criação de tributos novos sobre a mesma base econômica reservada à competência exclusiva de outros, malferem-se o sistema. E se isso provoca desequilíbrio desproporcional na partilha das rendas tributárias, o que viola o princípio federativo².

Dito de outra maneira, a forma federativa de Estado implica sempre uma divisão de competências. Se a divisão se altera substancialmente, atribuindo-se à União poderes superiores aos estabelecidos pelo texto original e reduzindo-se os de estados e municípios, o princípio federativo é atingido. Assim, quando essa alteração é desproporcional – e, portanto, não razoável – pode-se entender que há tendência de abolir a federação³

2 Como exemplos, podemos citar, entre outros, a contribuição de intervenção no domínio econômico instituída pelas Leis nº. 10.168/2000 e 10.332/2001, incidente de forma cumulativa com o ISS municipal sobre os valores pagos a empresas estrangeiras a título de royalties e de remuneração de serviços técnicos e de assistência técnica prestados com ou sem transferência de tecnologia (Cide-royalties), destinada ao custeio de atividades de responsabilidade exclusiva do Estado (ensino e pesquisa), cujos recursos já estão definidos na Constituição (receitas de impostos, conforme art. 212 da CF). Outro exemplo seria a contribuição de intervenção no domínio econômico destinada ao Fust (Fundo para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações), criada pela Lei nº 9.998/2000, incidente sobre a receita operacional bruta decorrente da prestação de serviços de telecomunicações, os quais já são tributados pelo ICMS. De acordo com dados da Anatel e do Tesouro Nacional, não houve aplicação dos valores arrecadados na finalidade prevista, o que denota seu caráter exclusivamente arrecadatório, incompatível com a natureza das contribuições.

3 Note-se que Emendas Constitucionais podem ser declaradas inconstitucionais. Nesse sentido a ADI n. 939, rel. Min. Sydney Sanches, a ADI 2356-MC/DF, rel. para acórdão Min. Cezar Peluso e ADI 4.307-REF-MC/DF, rel. Min. Cármen Lúcia.

Impostos disfarçados

Importante assinalar que o amesquinamento do princípio federativo pode se dar por alterações constitucionais ou até por decisões judiciais. É o que vem ocorrendo sistematicamente em matéria de contribuições. O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em 1992, que tais tributos se distinguem dos impostos por sua finalidade, podendo ter bases de cálculo e fatos geradores idênticos àqueles (RE 146.733-SP, Relator Min. Moreira Alves, *RTJ*, 143:684). A definição, porém, afigura-se insuficiente para bem extremar as contribuições dos impostos, o que tem favorecido a criação de inúmeras exações pela União rotuladas de contribuições, mas que são verdadeiros impostos disfarçados. Com efeito, as contribuições, em geral, caracterizam-se não apenas por serem tributos vinculados a uma determinada finalidade estatal, mas também pela circunstância de seus contribuintes deverem estar, de alguma forma, relacionados com essa atividade específica. Distinguem-se da taxa por não haver finalidade estatal referida diretamente aos contribuintes (art. 77, CTN) e dos impostos por estes poderem ser instituídos independentemente de qualquer atividade estatal relativa ao sujeito passivo. O que as identifica é destinarem-se a uma atividade estatal (tributo vinculado) que se conecta a alguém, ainda que indiretamente. A atividade relaciona-se com determinado grupo de indivíduos, só podendo ser contribuinte quem pertence a esse grupo.

Ocorre que em inúmeros casos há dificuldade séria em verificar se o produto da arrecadação foi aplicado nas finalidades a que se destinava, quer por haver destinação genérica, quer por não haver possibilidade de controle efetivo. No caso das contribuições para a seguridade social, a dificuldade é ainda maior, tendo em vista que suas finalidades confundem-se com as que são típicas do Estado e que a todos aproveitam. É por essas razões que tenho sustentado tratar-se de tributo típico, com traços que lhe são próprios e que são inconfundíveis com os das contribuições em geral⁴.

4 Vide meu “Contribuições Especiais”, op. cit., p. 736.

Estabelecidos os traços distintivos de impostos, taxas e contribuições, faz-se necessário antecipar eventual objeção, no sentido de que esses conceitos são infraconstitucionais, dado que em grande parte veiculados por lei complementar.

Quando a Constituição Federal estrutura o sistema a partir de conceitos e institutos já desenvolvidos no ramo jurídico a que pertencem, é neles que se há de buscar sua correta aceção. São figuras adotadas pela Constituição originária e insusceptíveis de alteração posterior quando utilizadas em textos veiculadores das cláusulas pétreas a que alude seu artigo 60, § 4º. Leis complementares ou ordinárias que tratem desses conceitos e institutos são apenas expletivas da Constituição. É o que ocorre com o artigo 16 do CTN, que define imposto. Não se trata de algo que tenha sido livremente disciplinado pelo legislador. Este apenas esclareceu o que na Constituição já se continha.

É por essa razão que nenhuma outra norma pode deformar o que a Constituição quis significar ao se referir a imposto. Note-se que nem indiretamente isso pode ser feito. Assim, não se pode chamar, seja por lei ou mesmo por emenda constitucional, de taxa algo que não tenha relação alguma com atividade estatal referida ao contribuinte. Da mesma forma, ressalvado o caso específico das contribuições para a seguridade social, não se pode rotular de contribuição algo que se exija independentemente de qualquer atividade

estatal referida ao sujeito passivo. Se não houver atividade que necessariamente deva relacionar-se a um grupo de indivíduos onde se compreende o sujeito passivo, contribuição não será.

A insistência no argumento justifica-se, como já se referiu, por ser o conceito de imposto nuclear na atribuição de competências tributárias. É o que define a maior parte das competências privativas de estados e municípios e que lhes garante autonomia. Se esta for restringida pelo alargamento da competência da União, chamando verdadeiro imposto de contribuição, o princípio federativo será atingido.

Acentue-se que o imposto mascarado, como se contribuição fosse, causa duplo prejuízo à autonomia dos entes periféricos. Primeiro, por haver invasão de sua competência privativa para instituir o tributo. Segundo, por não lhes permitir participar do produto de sua arrecadação, sobretudo quando a União cria falsa contribuição sobre a mesma base econômica que lhe foi reservada para a criação de imposto. Neste caso, não haverá invasão do campo reservado a estados e municípios, mas estes ficarão privados da partilha do produto de sua arrecadação nos termos dos artigos 157 a 159 da Constituição Federal.

Assentadas essas premissas, é tempo de passar ao exame do que ocorreu em nosso país e verificar se houve desestruturação do sistema tributário e de sua discriminação de rendas. O quadro abaixo

Receita	Percentual em relação ao PIB - 1993	Percentual em relação ao PIB - 2010
Impostos da União	7,24%	8,05%
Contribuições federais	10,48%	14,44%
Contribuições federais (excluídas as do INSS e FGTS)	3,09%	6,35%
Outras Receitas da União	0,76%	1,88%
ICMS	5,51%	7,33%
Outras receitas estaduais	0,40%	1,81%
Tributos municipais	0,69%	1,55%
Carga tributária total	25,09%	35,04%

demonstra o que ocorreu no período de 1993 a 2010⁵:

A análise comparativa dos dados de 1993 e de 2010 demonstra que a participação dos impostos na arrecadação da União, relativamente ao PIB nacional, subiu apenas 11,19%, ao passo que a participação das contribuições federais na arrecadação (excluídas as do INSS) foi majorada em 105,50%.

Destaque-se, ainda, que a participação dos estados e municípios no produto da arrecadação de impostos federais não cresceu na mesma proporção do aumento da carga tributária global. Com efeito, ao passo que a carga tributária global foi majorada em 7,49% no período de 2004 a 2011 (em relação ao PIB), a participação dos estados e municípios no produto da arrecadação de impostos federais foi majorada, respectivamente, em 1,75% e 6,67% (relativamente ao PIB)⁶.

Isso demonstra que as contribuições foram responsáveis, em grande parte, pelo aumento da carga tributária, sendo utilizadas de forma abusiva pelo fato de permitirem invasão de competência privativa de estados e municípios e, ao mesmo tempo, não estarem sujeitas à partilha do produto de sua arrecadação.

Agrava esse quadro a possibilidade criada com a Emenda Constitucional 27/2000 e que vem sendo mantida por sucessivas Emendas Constitucionais, de desvinculação temporária de órgão, fundo ou despesa, de 20% das receitas de contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico⁷. Na prática, isso significa que parte dos recursos provenientes da arrecadação

5 Elaborado a partir de estudos do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), disponíveis no site: www.ibpt.com.br. 1993 – “A Evolução da Carga Tributária – 1994/2004”. 2010 – “Carga Tributária Brasileira de 2010 – Prévia”.

6 Conforme dados do FPE (Fundo de Participação dos Estados) e FPM (Fundo de Participação dos Municípios) obtidos no Portal da Transparência do Governo Federal - <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>. Os dados da carga tributária global foram divulgados pelo IBPT, nos estudos mencionados na nota 9. Com relação à carga tributária de 2011, utilizou-se a estimativa de 36% divulgada pelo IBPT.

7 Vigora atualmente a Emenda Constitucional 68/2011, que autoriza a desvinculação de receitas até 31/12/2015.

das contribuições referidas podem ser usadas para custear as despesas gerais da União, função própria dos impostos.

O que até agora se disse é suficiente para demonstrar que nenhuma reforma tributária poderá contribuir para a racionalidade do sistema se não houver rigidez na partilha da competência impositiva⁸. E assim o é pelo fato de não ser possível atribuir competências privativas em matéria de impostos se a União dribla o sistema instituindo “contribuições” que incidem sobre os mesmos fatos geradores daqueles. A destinação genérica a alguma finalidade estatal não é elemento distintivo, até porque se supõe que todos os tributos tenham finalidades públicas.

Coerência lógica com finalidades

É importante voltar a assinalar que o modelo de discriminação de rendas assentado em atribuição de competências privativas é essencial à preservação do princípio federativo, até porque é certo que os entes periféricos não têm competência concorrente nessa matéria com a União, mas esta, na prática, concorre com aqueles, à medida que institui contribuições que incidem sobre bases econômicas próprias de seus impostos.

Além de ferir o princípio federativo, afetando gravemente as autonomias locais, as contribuições que não atendem seus pressupostos teóricos também contribuem para o aumento desarrazoado e assistemático da carga tributária que tem se verificado a partir da Constituição Federal de 1988. Verifiquem-se, nesse sentido, exemplos de pluritributações econômicas, isto é, as que incidem mais de uma vez sobre a mesma base econômica:

- Tributos que incidem sobre o lucro: IRPJ – CSL
- Tributos que incidem sobre a receita/consu-
mo: IPI – ICMS – PIS – Cofins – IR (Lucro Presumido)

8 Cf. “Contribuições de intervenção no domínio econômico e a Federação” (op.cit., p. 83-83).

- Tributos que incidem sobre a importação: Imposto de Importação – IPI – ICMS – PIS-Importação – Cofins -Importação
- Tributos que incidem sobre a folha de salários: Contribuição previdenciária (parte do empregado e do empregador) – SAT – Contribuições para o “Sistema S” (SESI/SENAI/SENAC/SESC/SENAT) – Contribuição para o SEBRAE – Contribuição para o INCRA – Contribuição para o Salário-Educação – Contribuição para o FGTS⁹.

De tudo que foi exposto resulta claro que uma reforma tributária apoiada em bases racionais há de considerar adequadamente as contribuições, de sorte que não possam elas incidir, como hoje ocorre, como substitutos de impostos, até porque contêm previsão de destinação a certa finalidade estatal que, em inúmeras vezes, é apenas forma de encobrir desvio de finalidade. Sobre o tema já escrevi que “é dever do legislador estruturar os tributos de modo que sua exigência guarde coerência lógica com seus respectivos pressupostos e finalidades, respeitando-se, assim, ‘as bases racionais’ do sistema tributário”¹⁰.

Portanto, a exata classificação da espécie tributária tem repercussões jurídicas importantes no sistema tributário brasileiro. De um lado, a própria repartição de competências dos entes políticos está nela fundada e, de outro, há o envolvimento de direitos subjetivos dos contribuintes que devem ser respeitados. Assim, antes de instituir tributos, o legislador deve verificar o objetivo que pretende alcançar com a sua cobrança, para, com isso, poder identificar a qual espécie tributária deve recorrer e quais os pressupostos constitucionais a serem observados.

9 Conforme Ministério da Fazenda – Reforma Tributária, Brasília/DF, 28/02/2008 - <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2008/fevereiro/Cartilha-Reforma-Tributaria.pdf> - acessado em 26/11/2012.

10 “Ainda a racionalidade como limitação ao poder de tributar: impossibilidade de utilização do IOF como sucedâneo da CPMF”, in “Princípios e Limites da Tributação 2: Os Princípios da Ordem Econômica e a Tributação”, coord. Roberto Ferraz, São Paulo, Quartier Latin, 2009, p. 660/661.

O meio deve ser adequado à consecução dos fins. A utilização de um tributo para atender a finalidade própria de outro, submetido a regime jurídico diverso, distorce a racionalidade do sistema tributário, configurando desvio de poder em violação ao princípio da proporcionalidade (CF, art. 5º, LIV).

Não se está a dizer que não há outras questões relevantes que devam ser consideradas em uma reforma tributária. O que se sustenta é que a adoção de tributos que não respeitem o desenho teórico que presidiu sua concepção implica a irracionalidade do sistema como um todo, prejudicando não apenas os que a eles se sujeitam como toda a coletividade, pelos efeitos negativos que provocam.

Medidas provisórias

Além das contribuições, também são objeto deste trabalho as medidas provisórias, enquanto elementos desestruturantes não só do sistema tributário, mas também da ordem constitucional como um todo. Assim é, pois se cuida de medida que só deveria ser adotada em circunstâncias excepcionais, mas que atualmente foi banalizada a ponto de a produção legislativa da União decorrer, em sua maior parte, deste instrumento legislativo.

De fato, medidas provisórias somente podem ser adotadas “em caso” que, por suas peculiaridades, seja relevante e que demande providências urgentes de caráter normativo¹¹.

O caso de relevância e urgência que justifica a medida provisória consiste numa circunstância fática claramente delineada (caso) que, por sua elevada importância (relevância), torna necessária a adoção de uma providência legal tendente a regular direitos e deveres, em prazo inferior ao previsto para conclusão do processo legislativo normal (urgência)¹².

11 Cf. art. 62. Da CF: “Em caso de relevância e urgência, o presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.

12 Nesse sentido é o voto condutor proferido pelo Ministro Carlos Britto, na ADIMC 3.964-DF.

Assim, a motivação da medida provisória deve ser a constatação de anomalia no mundo dos fatos, que torne imprescindível a produção de norma jurídica com eficácia imediata¹³. Razões de mera conveniência política não autorizam a utilização de medida provisória. Neste caso, deve ser observado o processo legislativo comum. Não há possibilidade de opção, fundada em juízo meramente político. O juízo é de necessidade.

Conseqüentemente, as normas veiculadas na medida provisória devem ter relação de pertinência temática com a situação fática que motivou a sua edição. Afinal, se há um fato relevante e que necessite ser disciplinado de forma urgente, é só desse fato ou circunstância de fato que a medida provisória pode tratar. E de nenhum outro. Não pode o Poder Executivo, a pretexto de disciplinar uma determinada matéria, editar normas supérfluas ou que se destinem a regular outras matérias.

É claro que, para surtir os efeitos desejados, poderá ser necessária a expedição de medidas aplicáveis a diversas situações de fato interligadas e que demandem disciplina jurídica conjunta e uniforme. O que não se pode admitir, todavia, é que medidas provisórias editadas para regular um determinado caso relevante que exija disciplina urgente venham acompanhadas, “de carona”, por outras normas que não tenham qualquer relação de pertinência lógica com a situação regulada. Casos distintos ensejam medidas provisórias distintas, cada qual vocacionada à solução do fato e/ou a conjunto de fatos conexos que tenha justificado sua edição. Nesse sentido, tem especial aplicação às medidas provisórias o disposto na Lei Complementar nº 95/98, segundo a qual os atos normativos em geral não deverão conter “matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”. Note-se que nas leis em geral a existência de normas extravagantes não importam em

13 Como apontado pelo Ministro Eros Grau, em obra doutrinária, deve existir “motivação da relevância e da urgência da medida, o que, evidentemente, importa em que, em cada caso, relevância e urgência deixem de ser indeterminadas”. (“Medidas Provisórias na Constituição de 1988”. Revista dos Tribunais. RT, n. 79. ago./1990, vol. 658, p. 242).

sua perda de validade. Nas medidas provisórias, entretanto, as normas só poderão cuidar do fato que justificou sua edição. Normas que não guardem relação de pertinência com o seu objeto material serão inconstitucionais.

As várias medidas provisórias que têm sido editadas demonstram que a questão não é apenas teórica. Em muitas delas, regulam-se fatos os mais diversos, que não guardam nenhuma relação de pertinência entre si. A verdade é que, a pretexto de um estado de necessidade específico, que exija solução urgente e que só por essa razão admita que o presidente da República edite ato com força de lei, aproveita-se para legislar sobre as mais variadas matérias, usurpando a competência do Congresso Nacional.

“Caronas” na conversão em lei

Há vários exemplos que comprovam o que foi opinado. A Medida Provisória nº 563, convertida na Lei nº 12.715/2012, além de tratar de questões que claramente se relacionam ao programa político e econômico do governo, não se refere a fato de relevância extrema a justificar o tratamento por medida provisória (alteração do regime tributário para incentivo à modernização e à ampliação da estrutura portuária; modificação da legislação de preços de transferência e redução a zero da alíquota da contribuição previdenciária incidente sobre a folha de salários de determinadas empresas, substituindo-a por contribuição incidente sobre a receita). Sendo assim, sofreu a introdução de “caronas” no processo de sua conversão em lei (instituição de regime especial de tributação aplicável à construção ou reforma de estabelecimentos de educação infantil; criação de isenções fiscais a parcelas do setor de telecomunicações e redução da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita decorrente da venda de águas minerais naturais).

Outro exemplo interessante reside na Medida Provisória nº 582/2012, ainda em tramitação no Congresso, que disciplinou diversas questões

tributárias relevantes (direito à depreciação acelerada para pessoas jurídicas tributadas pelo IR com base no lucro real; abrangência do regime especial tributário para a indústria de defesa; a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins sobre a receita decorrente da comercialização de laranja utilizada na produção de sucos para exportação e a redução, de 40% para 10%, na alíquota aplicável sobre o rendimento bruto decorrente do transporte de carga, operação que resulta na base de cálculo do IRPF relativo aos rendimentos brutos auferidos pelos transportadores autônomos de cargas). Todavia, duas “caronas” legislativas foram inseridas no texto: a proposta de emenda que extingue o exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a inclusão das empresas prestadoras de serviços de assistência à saúde no benefício de desoneração da folha de pagamento, mediante contribuição sobre o valor da receita bruta.

Os exemplos mencionados evidenciam que medidas provisórias têm sido editadas à margem da Constituição, confundindo-se as atribuições dos Poderes Legislativo e Executivo. Mas não é só. Por meio delas têm sido introduzidas alterações fundamentais no sistema tributário que prejudicam sua racionalidade. Não passam pelo crivo sereno de debates parlamentares em face do rito de sua aprovação.

Com efeito, após a sua publicação, a medida provisória deve ser convertida em lei pelo Congresso Nacional, passando pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, no exíguo prazo de 60 dias, prorrogáveis por mais 60, nos termos do art. 62, §§ 3º e 7º da CF/88. As leis, por sua vez, não possuem prazo de tramitação fixado constitucionalmente, mas obedecem aos regimentos internos, que possibilitam a discussão dos temas nas comissões especializadas (podendo perdurar por até 40 sessões quando for regime de tramitação ordinária – art. 52, III, do RICD), a apresentação de parecer pelo relator (metade do prazo destinado às comissões (art. 52, § 1º do

RICD), a apresentação de avulsos e recursos (art. 58, § 1º do RICD) e a votação das proposições.

Por todas essas razões, não é demais lembrar que o sistema tributário não é estruturado somente na Constituição. Todas as demais leis infraordenadas devem ser concebidas de sorte que respeitem princípios e regras constitucionais e que componham um todo orgânico. E, para isso, não contribuem medidas provisórias inspiradas em necessidades episódicas do governo e que, por vezes, sofrem alterações no Congresso Nacional por meio de emendas que não têm relação de pertinência lógica com o texto original.

Limites da ação do Executivo

A matéria exige reflexão dado que a competência excepcional conferida ao Executivo só pode ser exercida em circunstâncias especialíssimas e que não impliquem concorrência com as atribuições típicas do Poder Legislativo. Nos dias de hoje, entretanto, todos sabemos que o processo legislativo normal encontra-se amesquinçado, substituído pelas medidas provisórias, com o deslocamento das funções do Congresso, de fato, para o Executivo. A decisão de criar ou alterar normas por razões de conveniência política tem sido fundamentalmente do Executivo. Basta dizer que da Constituição de 1988 até a presente data foram editadas ao todo 6.717 medidas provisórias (entre originárias e reedições) e apenas 4.074 leis ordinárias (excluídas as conversões de medidas provisórias). Os números demonstram que a função legislativa não tem sido desempenhada pelo Poder ao qual a Constituição conferiu tal atribuição (Poder Legislativo).

Em suma, quando se concebe uma reforma tributária não é possível desconhecer aquilo que contribuiu negativamente para o que se pretende reformar. É nesse sentido que seria conveniente que fossem claramente definidos os limites da ação do Executivo na elaboração legislativa por meio de medidas provisórias.

Erros e Absurdos do Projeto de Código Penal

.....
MIGUEL REALE JÚNIOR

Considerações gerais

O projeto de Código Penal, também denominado Projeto Sarney, insere-se em um programa de alteração ampla da legislação brasileira ideada pelo presidente do Senado, José Sarney, em face do insucesso de sua primeira iniciativa no começo da legislatura, em 2011, qual seja a reforma política, que deu em águas de barreira. Na ocasião, não se alcançou sequer a modificação da data de posse do presidente da República de 1º para 15 de janeiro.

Diante do fracasso da reforma política, o presidente do Senado Federal criou outra agenda positiva referente à alteração de nossa legislação, compreendendo projetos de novos códigos: Código de Defesa do Consumidor, Código de Processo Civil, Código de Processo Penal, Lei do Pacto Federativo, Código Penal e Lei de Execução Penal.

O Senado constituiu comissão para elaborar anteprojeto de Código Penal, seguindo critérios políticos, pois cabia aos líderes partidários indicar os membros da Comissão. Os dois mais experientes membros componentes da comissão vieram a renunciar ao encargo, sendo eles a ministra Maria Thereza de Assis Moura e o professor René Ariel Dotti, que desistiu de colaborar diante dos métodos adotados na elaboração do trabalho.

.....
MIGUEL REALE JÚNIOR é advogado, professor titular da Faculdade de Direito da USP e membro da Academia Paulista de Letras. Foi ministro da Justiça e presidente da Associação dos Advogados de São Paulo.

Com efeito, René Ariel Dotti, em recente artigo publicado no Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), destacou que “*a origem parlamentar do anteprojeto e o açamento proposto para o calendário de discussão e votação do projeto têm um claro objetivo: obter a aprovação no Senado Federal durante o mandato do atual presidente*”. René Ariel Dotti afastou-se da comissão ao perceber que se transformara, como informa, “*um procedimento legislativo de reforma penal em oficina de propaganda do Senado Federal*”.

Durante os trabalhos de elaboração do anteprojeto, a comissão tinha contato intenso com a imprensa, que noticiou de forma bombástica propostas inovadoras, como criminalização do *bullying*, da homofobia, do terrorismo e a permissão da eutanásia e do aborto.

Havia uma forte aura de inovação propagada pela assessoria de imprensa do Senado. Desconhecia-se o texto, não divulgado para conhecimento de toda a sociedade e, especialmente, para os participantes da administração da justiça penal, penalistas e estudiosos do direito penal. O texto do anteprojeto foi apresentado ao Senado e, logo no dia seguinte, transformado em projeto de lei, do qual constava como proponente o presidente do Senado.

Quando veio a lume o teor do projeto, o espanto foi imediato, diante dos absurdos e impropriedades técnico-jurídicas flagrantes. Começou a reação à tentativa de se impor apressadamente este projeto, mesmo porque o calendário para tramitação de

projeto de imensa complexidade, como um novo Código Penal, era o seguinte: apresentação de emendas - 09/08 a 05/09/2012 (20 dias úteis); relatórios parciais - 06 a 20/09/2012 (dez dias úteis); relatório do relator-geral - 21 a 27/09/2012 (cinco dias úteis); parecer final da comissão - 28/09 a 04/10/2012 (cinco dias úteis).

Uma das primeiras manifestações de confronto, em face da pressa adotada na aprovação do projeto, veio do IBCCRIM, em cujo seminário, realizado no início de agosto, foi lançado manifesto. Da redação deste, René Ariel Dotti e eu participamos. Nele, acentuava-se que, na elaboração do anteprojeto e na discussão do projeto, *“em lugar da troca de ideias, da meditação e da reflexão silenciosa de temas do maior relevo humano, social e técnico-jurídico, optou-se pelos caminhos do açodamento e da busca desenfreada de suposta aprovação da opinião pública, sujeita aos meios de comunicação. O intolerável açodamento se traduziu também na urgência da tramitação imposta pelo autor do projeto que se vale de sua condição de presidente da Casa Legislativa. É o que se verifica pelos exíguos prazos para o estudo de matéria de extraordinária repercussão nacional”*.

Em audiência pública, na qual René Ariel Dotti e eu nos defrontamos com o relator-geral do anteprojeto, procurador Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, não houve qualquer justificativa por parte deste em face das críticas apresentadas, conforme se pode ver em vídeo disponível no site do IBCCRIM. Em outra audiência pública, alguns membros da comissão reconheceram a existência de graves defeitos, chegando mesmo a ponderar que seria melhor adiar a apreciação do projeto.

Em fins de agosto, houve ato em defesa do direito penal no salão nobre da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, no qual se repudiou o projeto com a manifestação de que deveria ter sobrestada sua tramitação. Nesse ato, compareceram 19 entidades, as mais representativas do mundo jurídico, como a OAB federal, o Ministério Público de São Paulo, a Defensoria Pública, o Instituto dos Advogados Brasileiros,

a Associação dos Advogados de São Paulo e outras organizações que congregam advogados ou promotores. Em nota ao Senado, essas entidades apontavam ser o projeto um conjunto normativo destituído de técnica jurídica, sem sistema e com graves deficiências.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados oficiou também ao Senado Federal para que se sustasse a apreciação veloz do projeto. Em vista de todas estas manifestações e do ofício da OAB, o Senado resolveu, com bom senso, transferir para março de 2013 o exame das emendas ofertadas, conseguindo-se, dessa maneira, quebrar o açodamento pretendido para se consagrar um novo Código Penal da gestão de Sarney como presidente.

Devo reafirmar: é impossível, por meio de emendas, consertar as imprecisões e erros do projeto, pois a falta de técnica legislativa e os absurdos são de tal ordem que o conjunto encontra-se totalmente comprometido. É esta a opinião dos representantes das entidades que participaram do ato ocorrido no salão nobre e que têm se reunido com senadores sensíveis aos argumentos apresentados.

Para se exemplificar acerca dos erros e absurdos constantes do projeto, passo a examinar alguns pontos que revelam o comprometimento do conjunto. É importante notar que as modificações na parte geral, mormente com relação aos conceitos da estrutura do crime, deveriam ser apenas as indispensáveis, sem adotar posições doutrinárias e transformar o código em repositório de posicionamentos discutíveis.

Algumas impropriedades da parte geral

Poderia indicar muitas imprecisões constantes da parte geral, mas, para não prolongar em demasia a análise, limito-me ao que foi proposto quanto à definição de fato criminoso, de dolo e de culpa, à justificativa do estado de necessidade, à coautoria, à supressão do livramento condicional e à instituição da barganha.

O fato criminoso

No título II, relativo ao crime, define-se fato criminoso:

Art. 14. A realização do fato criminoso exige ação ou omissão, dolosa ou culposa, que produza ofensa, potencial ou efetiva, a determinado bem jurídico.

Parágrafo único. O resultado exigido somente é imputável a quem lhe der causa e se decorrer da criação ou incremento de risco tipicamente relevante, dentro do alcance do tipo.

No *caput*, limita-se a conceituar como crime a ação ou omissão que produza ofensa ou perigo concreto a bem jurídico, excluindo-se da classificação de delito as figuras de perigo abstrato, como tráfico de entorpecente, para cuja tipificação dispensa-se a ocorrência de qualquer resultado, lesão ou perigo, pois se considera haver um perigo ínsito à conduta conforme demonstram a experiência e a lógica. Se o projeto não contemplasse figuras de perigo abstrato poder-se-ia aceitar a coerência da proposta, mas, ao contrário, são inúmeras as figuras típicas de perigo abstrato.

No parágrafo único, adota-se a teoria da imputação objetiva e se faz referência a uma observação de Claus Roxin, sobre o alcance do tipo em relação a um aspecto muito singular da autocolocação da vítima em perigo, circunstância esta que não estaria no objetivo pretendido pela norma. Para explicar esta intrincada questão: entende Roxin que a norma que pune o homicídio culposo não existe para proteção do bem jurídico vida quando a vítima se coloca em perigo, como sucede no suicídio, ao se jogar nas rodas de um veículo que trafega em velocidade maior do que a permitida no local. Veja-se que é um debate doutrinário, bem delimitado, com divergências entre os penalistas e que jamais deveria ser objeto de normatização.

Dolo

No projeto define-se dolo de forma absolutamente errônea:

Art. 18. Diz-se o crime:

I – doloso, quando o agente quis realizar o tipo penal ou assumiu o risco de realizá-lo, consentindo ou aceitando de modo indiferente o resultado.

O dolo consiste em querer a ação ou omissão que se efetua. A vontade pressupõe o conhecimento, pois só se pode querer o que se conhece, razão pela qual se diz que o dolo compõe-se de representação e vontade. O que importa é ter o agente ciência de todos os contornos da ação ou omissão, contornos relevantes à configuração típica da ação. Desse modo, o agente deve conhecer todos os elementos da ação previstos como constitutivos do tipo penal. Há uma manifesta imprecisão ao se estabelecer que o crime seja doloso ao se querer “realizar o tipo penal”.

O agente não quer o tipo penal, pois teria por pressuposto conhecer a norma penal. O agente conhece e quer a ação típica, ou seja, a ação em todos os elementos concretos, independentemente de saber que compõem a norma incriminadora, sem introjetar a existência do tipo penal como categoria normativa.

Culpa

Ao definir culpa, no mesmo art.18, deixa-se de fazer referência ao resultado, dado essencial decorrente de ter agido com descuido, com falta de diligência. Assim, define-se o crime como culposo “quando o agente, em razão da inobservância dos deveres de cuidado exigíveis nas circunstâncias, realizou o fato típico”.

O crime culposo passa a ser, portanto, a realização do fato típico (que fato típico?) em vista da inobservância dos deveres de cuidado, admitindo-se, então, a possível configuração de um crime culposos sem resultado, o que é um absurdo sem nome.

Estado de Necessidade

Ao se definir o denominado estado de necessidade¹ (que justifica a ação realizada para salvar um direito sujeito a perigo certo e atual), elimina-se dado essencial, qual seja a inexistência de outra maneira de evitar o perigo. É o caso dos naufragos que disputam uma única boia: por não haver outra maneira de evitar o perigo de afogamento, legitima-se que um naufrago tome para si a boia. Só se legitima essa ação se não houver outro meio de proteção do direito à própria vida. Mas, o projeto inova, não mais exigindo que a ação lesiva de terceiro (o outro naufrago) seja o único modo de evitar o perigo. Assim, se existir outra forma de não se afogar, nem por isso, de acordo com o projeto, deixará de se reconhecer o estado de necessidade. Fica ao alvitre o agente escolher o meio que lhe parecer mais fácil, mesmo que venha a matar um terceiro para se salvar, desprezando o outro modo não lesivo de se proteger.

Quanto à coautoria, o projeto estabelece uma corresponsabilidade, como cúmplice, para aquele que poderia ter evitado que terceiro viesse a cometer o crime, mas se omite. Por exemplo, um gestor de *compliance*, que tem o dever de fiscalizar a correção de conduta dos empregados da empresa, poderia, se diligente, ter evitado a prática de corrupção por parte do gerente financeiro que corrompeu fiscal do imposto de renda. Por sua omissão, passa a ser considerado partícipe do crime do gerente, do crime de terceiro que deveria ter evitado. A negligência em não impedir a realização do crime transforma o omitente em partícipe do crime praticado por terceiro. É o que deflui do disposto no art. 38 § 1º. II, b), segundo o qual são partícipes “aqueles que deviam e podiam agir para evitar o crime cometido por outrem, mas se omitem”.

.....
1 Estado de necessidade

Art. 29. Considera-se em estado de necessidade quem pratica um fato para proteger bem jurídico próprio ou alheio e desde que:

- a) o bem jurídico protegido esteja exposto à lesão atual ou iminente;
- b) a situação de perigo não tenha sido provocada pelo agente;
- c) o agente não tenha o dever jurídico de enfrentar o perigo;
- d) não seja razoável exigir o sacrifício do bem jurídico levando-se em consideração sua natureza ou valor.

Esta atribuição do fato delituoso por não se ter evitado a prática delituosa reproduz-se ao se estabelecer a responsabilidade da pessoa jurídica, de vez que se entende autor do delito, no art. 41 § 3º. “*Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes referidos neste artigo, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la*”.

Livramento condicional

A supressão do livramento condicional é absolutamente injustificável, apenas criando maior tempo de prisão com desestímulo ao bom comportamento carcerário e trazendo desassossego ao meio prisional, em desacordo com a maioria das legislações penais ocidentais. Nenhuma explicação foi dada para esta supressão, cuja importância é constatada pela história da justiça penal, devendo o legislador antes se preocupar em reforçar o dever de assistência ao liberando, para que consiga inserir-se no meio social hostil que encontra ao sair da prisão do que resolver eventual fracasso da liberdade condicional, pela reincidência, com a supressão de um instituto secular, muito mal aplicado no Brasil.

Barganha

A instituição da barganha é uma invasão de questão processual no campo penal que ao mesmo tempo consagra **a pena sem processo**, pois o réu será condenado à pena mínima, com cumprimento em sistema semiaberto, dispensada a realização de qualquer prova em juízo, sob o manto do contraditório. Desconhece-se a nefasta experiência americana, que poderá repetir-se no Brasil, pois inocentes poderão preferir o acordo, aceitando uma pena mínima e o sistema semiaberto, diante da incerteza de conseguirem provar sua inocência.

Em trabalho anterior ressaltai que a maior parte dos processos criminais nos Estados Unidos resolve-se por meio de uma sanção negociada entre acusação e defesa (*plea bargaining*) em vista da qual o agente faz uma declaração de culpa (*plea of guilty*)². A oferta de se declarar culpado é precedida geralmente de uma negociação que pode dizer respeito à pena, (negociação vertical, por envolver a decisão judicial) ou quanto à qualificação do fato ou ao reconhecimento de sua menor incidência (negociação horizontal, por se dar entre o Ministério Público e o advogado).

O sistema do acordo em matéria penal, o *plea bargaining*, tem se prestado a muito abuso, como indicam advogados e mesmo promotores públicos norte-americanos, pois se transformou em expediente para enfrentar a excessiva carga de trabalho da justiça, relegando-se a segundo plano o mérito das imputações³.

Destaca-se que o acusador induz a maior parte dos autores dos fatos delituosos a se declararem culpados por um crime menos grave ou a solicitarem uma redução de pena, apenas por estar ele, representante do Ministério Público, sobrecarregado de trabalho. Houve casos de acusação por fato mais grave em face da recusa em aceitar o acordo sugerido pelo órgão acusador. O juiz, por sua parte, muitas vezes constrange e pressiona indevidamente o imputado, que passa a temer uma pena mais grave caso não aceite a transação proposta⁴. Esta americanização do

direito, com a importação do instituto do “*plea bargaining*”, além de inconstitucional, será fonte de injustiças.

Alguns dos absurdos da parte especial

Eutanásia

Art. 122. Matar, por piedade ou compaixão, paciente em estado terminal, imputável e maior, a seu pedido, para abreviar-lhe sofrimento físico insuportável em razão de doença grave:

Pena – prisão, de dois a quatro anos.

§ 1º O juiz deixará de aplicar a pena avaliando as circunstâncias do caso, bem como a relação de parentesco ou estreitos laços de afeição do agente com a vítima.

Verifica-se, ao contrário do estatuído na maioria das legislações que outorgam tratamento específico à eutanásia, que se pune, pelo projeto, a eutanásia quando praticada por terceiro alheio à vítima com sanção de pequena monta, ou seja, dois a quatro anos, mas sem se exigir que o estado terminal seja atestado por diagnóstico médico.

De forma ainda grave, prevê-se uma isenção de pena na hipótese de haver parentesco ou estreitos laços de afeição do agente com a vítima, podendo o parente ganhar a não aplicação de pena ao matar a vítima, visando impedir continuidade de sofrimento de quem, sem atestado médico, considera estar em estado terminal. Será uma garantia de impunidade em casos onde a motivação do parente, autor da morte da vítima, pode estar bem longe da comiserção, mesmo porque dispensado o diagnóstico comprovador da situação terminal do parente assassinado.

Omissão de socorro

Falta de socorro à criança ou à pessoa inválida

Art. 132. Deixar de prestar assistência, quando possível fazê-lo sem risco pessoal, à crian-

2 DALEY, Richard M., *Il plea bargaining: uno strumento di giustizia senza dibattito*, na coletânea, *Il processo penale negli Stati Uniti d’America*, org. Amodio, Ennio e Bassiouni, M. Cherif, Milão, Giuffrè, 1.988, p. 153, indica em geral que apenas 10% dos casos criminais mais graves chega à fase judicial.

3 DALEY, Richard M., op. cit., p. 153.

4 DALEY, Richard M., op. cit., p. 165. DALEY reconhece que o instituto do *plea bargaining* retira do imputado garantias, sendo a pressão para aceitação do acordo visando a desembaraçar a justiça do excessivo volume de processos o exemplo mais constante do abuso praticado pelos promotores e juizes em detrimento da justiça. (op. Cit., p. 174). BROWN, Jeff, *Meriti e limiti del patteggiamento*, na coletânea acima citada *Il processo penale negli Stati Uniti d’America*, p. 146 admite ser verdade que juizes preocupados apenas com a excessiva carga de trabalho aconselhem o *plea bargaining* omitindo a análise das circunstâncias de fato do crime.

ça abandonada ou extraviada, ou à pessoa inválida ou ferida, ao desamparo ou em grave e iminente perigo, ou não pedir, nesses casos, o socorro da autoridade pública:

Pena – prisão, de um a seis meses, ou multa.

Falta de socorro a qualquer animal

Art. 394. Deixar de prestar assistência ou socorro, quando possível fazê-lo, sem risco pessoal, a qualquer animal que esteja em grave e iminente perigo, ou não pedir, nesses casos, o socorro da autoridade pública:

Pena – prisão, de um a quatro anos.

A mais absoluta demonstração da ausência de sistema, com cada parte do projeto tendo sido feita por um grupo, sem contato com os demais e sem visão de conjunto, está no tratamento penal dispensado aos crimes de omissão de socorro. Na omissão de socorro à criança abandonada ou à pessoa inválida ou ferida, a pena cominada é de um a seis meses de prisão, enquanto na omissão de socorro a qualquer animal em perigo a pena é doze vezes superior, ou seja, de um a quatro anos de prisão.

Difamação

Art. 137. Difamar alguém, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação:

Pena – prisão, de um a dois anos.

Aumento de pena

Art. 140. As penas cominadas neste Capítulo são aplicadas até o dobro se qualquer dos crimes é cometido:

I – na presença de várias pessoas;

II – por meio jornalístico, inclusive o eletrônico ou digital, ou qualquer outro meio de comunicação que facilite a divulgação da calúnia, da difamação ou da injúria;

A ausência de critérios na cominação de penas, uma constante no projeto, torna-se patente no caso da punição prevista ao crime de difamação por meio de imprensa. A revogada lei de imprensa, considerada entulho autoritário pelo Supremo Tribunal Federal, previa pena mínima de três meses de detenção para o crime de difamação, consistente em imputar a alguém fato determinado ofensivo de sua reputação.

O projeto, combinando-se o cominado no art. 139, pena mínima de um ano de prisão para a difamação simples, com o disposto no art. 140, II (difamação qualificada), termina por impor a pena em até o dobro, ou seja, pena mínima de dois anos de prisão, oito vezes maior que a punição antes estabelecida na lei considerada “entulho autoritário”.

Há uma exagerada elevação da pena à ofensa praticada por meio da imprensa que coloca em risco a liberdade de manifestação de pensamento, diante da ameaça abstrata de punição desmesuradamente alta.

Corrupção privada

Cria-se, no art. 167, o crime de corrupção no setor privado, embora de modo totalmente equivocado⁵, pois se ignora que a corrupção pode ser praticada por qualquer empregado ou diretor, em descumprimento do dever de probidade para obter vantagem indevida, prevendo-se, no projeto, todavia, aquele crime apenas se o agente é representante legal da empresa, tornando-se a figura penal letra morta.

Nada tem a ver a representação legal da empresa com a prática da corrupção, pois a infidelidade para obter vantagem, em detrimento da empresa na

⁵ Corrupção entre particulares

Art. 167. Exigir, solicitar, aceitar ou receber vantagem indevida, como representante de empresa ou instituição privada, para favorecer a si ou a terceiros, direta ou indiretamente, ou aceitar promessa de vantagem indevida, a fim de realizar ou omitir ato inerente às suas atribuições:

Pena – prisão, de um a quatro anos.

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem oferece, promete, entrega ou paga, direta ou indiretamente, ao representante da empresa ou instituição privada, vantagem indevida.

qual se trabalha, pode ocorrer por parte do almoxarife, que faz o elenco de produtos a serem comprados ou por parte do controlador de qualidade dos insumos recebidos ou pelo próprio presidente da sociedade que compra um terreno com sobrepreço.

Terrorismo

Institui-se no projeto (art. 239) o crime de terrorismo, consistente em causar terror à população, com o fim de forçar autoridades públicas a fazerem o que a lei não exige, realizando sequestros, saques, sabotagem de meios de comunicação etc., mas, considera no § 7º, que não há crime de terrorismo se a conduta individual ou coletiva for de pessoas movidas por propósitos sociais ou reivindicatórios, desde que os objetivos e meios sejam compatíveis e adequados a sua finalidade⁶. Assim, os atos de terror dos Sem Teto poderão ser lícitos. É inaceitável e mesmo perigoso se justificar atos de terrorismo desde que praticados por movimentos sociais! A quem se pretendia atender com este dispositivo?

Fraude na gestão de instituição financeira

Art. 354. Praticar ato fraudulento na gestão de instituição financeira:

Pena - prisão, de um a quatro anos.

Gestão fraudulenta

§1º Se a conduta for habitual:

Pena - prisão, de um a cinco anos.

O projeto define gestão fraudulenta, um dos crimes apontados no processo do mensalão e punido pela atual lei dos crimes financeiros com a pena mínima de três anos de reclusão. Mas, ao

⁶ Exclusão de crime

§ 7º Não constitui crime de terrorismo a conduta individual ou coletiva de pessoas movidas por propósitos sociais ou reivindicatórios, desde que os objetivos e meios sejam compatíveis e adequados a sua finalidade.

fazê-lo, consegue piorar a redação legislativa já falha ao estatuir que constitui gestão fraudulenta praticar ato fraudulento na gestão de instituição financeira. Ora, uma figura assim descrita pode ser tudo; porém, é punida com pena mínima de um ano de prisão, favorecendo boa parte dos mensaleiros, uma vez que retroage a lei mais benéfica.

Mais estranhável é aumentar a pena mínima para a continuação delituosa, tal como previsto no §1º, denominando-se o ato de gestão fraudulenta, praticado reiteradamente, de gestão fraudulenta, para se diferenciar da fraude na gestão, conduzidos os autores do projeto pela impressão de que gestão pressupõe reiteração por ser ato de gerir. Contudo, não passa, na forma descrita, de uma previsão de continuação delituosa do ato fraudulento, que não pode – nem de longe – colocar em perigo o bem jurídico a ser protegido, ou seja, a higidez da instituição financeira e a segurança dos investimentos dos clientes. Além do mais, a apenação prevista foge da disciplina do crime continuado, pois se comina a mesma pena mínima, tão somente aumentando a pena máxima de quatro para cinco anos.

Termino a menção aos absurdos da parte especial, comentando duas figuras penais que revelam, de forma cabal, o ridículo a que está exposta com este projeto a ciência jurídico-penal brasileira. Trata-se dos crimes de participação em confronto entre animais e de molestamento de cetáceo estatuídos no capítulo dos crimes contra a fauna.

Crime contra a fauna

Confronto entre animais

Art. 395. Promover, financiar, organizar ou participar de confronto entre animais de que possa resultar lesão, mutilação ou morte:

Pena – prisão, de dois a seis anos.

§ 1º A pena é aumentada de metade se ocorre lesão grave permanente ou mutilação do animal.

§ 2º A pena é aumentada do dobro se ocorre morte do animal.

Por esta descrição típica percebe-se que a conduta delituosa consiste em organizar, financiar ou participar de confronto entre animais, ou seja, “briga de galo”. A pena, portanto, para quem organiza ou para aquele que assiste é a mesma: a elevada sanção de dois a seis anos de prisão. Mas, alcança o manifestamente absurdo aumentar a pena de metade se o animal se fere gravemente e em dobro, ou seja, pena de quatro a doze anos, se o animal morre.

Esta disposição vai além da responsabilidade objetiva. Aquele que assiste é punido em dobro se um animal demonstra mais força e mata o outro no confronto. Trata-se de responsabilidade penal, do assistente de “briga de galos”, pelo galicídio: se o galo vencedor mata o perdedor, punido é o assistente, com uma pena igual à do homicídio privilegiado e superior à pena da lesão corporal gravíssima.

Outro absurdo está na figura penal do molestamento de cetáceo, criada pela Lei n. 7643/87 que se considerava revogada pela Lei dos Crimes Ambientais. O projeto a restaura e ainda a piora:

Molestamento de cetáceo

Art. 399. Pescar ou de qualquer forma molestar cetáceos em águas territoriais brasileiras:

Pena – prisão, de dois a cinco anos.

§ 1º A pena é aumentada de metade se:

I – em razão do molestamento o animal sofre lesão grave, permanente ou mutilação;

II – o delito for cometido em período de reprodução, gestação ou amamentação; ou

III – o delito for cometido contra filhote.

§ 2º A pena é aumentada do dobro se ocorre morte do animal.

Acresceram-se, ao que se dispunha sobre molestamento de cetáceo, as formas qualificadas. Assim, se o cetáceo molestado for filhote, a pena passa a ser de três anos de prisão, no mínimo. Se o cetáceo morre, a pena será de quatro anos, no mínimo.

A escolha de relevância penal para fatos indiferentes no campo dos valores fundamentais à vida social já seria o suficiente para comprometer a proposta legislativa, mas a total ausência de critérios na cominação de penas torna impossível se pensar na possibilidade de correção de um conjunto normativo tão desorganizado.

Conclusão

O bom senso e a prudência indicam que só o esquecimento de uma proposta dessa natureza é viável, pois os erros no campo da teoria do crime e as propostas estapafúrdias de incriminação impedem que haja possibilidade de reconstrução de um todo orgânico, homogêneo, seguro. Muito mais poderia ser dito, especialmente na parte relativa às penas e às medidas de segurança referidas na parte geral, mas creio ter sido viável se ter uma ideia da aventura que consistiu a apresentação deste projeto que, repito o que afirmei em artigo no jornal O Estado de S. Paulo: trata-se de um passeio pelo absurdo.

Índice Cumulativo de Autor*



Abranches, Sérgio

Política ambiental: o Brasil na contramão – v.2 n.5 p.52-62 2009

Afonso, José Roberto; Mussi, Carlos

O Brasil e o governo pós-crise – v.2 n.7 p.47-55 2009

Albuquerque, Roberto Cavalcanti de

Modernização e desenvolvimento: a vez do Nordeste – v.1 n.4 p.69-80 2009

Alencar, Chico

A lei geral das religiões e o enfraquecimento do Estado laico no Brasil – v.2 n.8 p.69-77 2010

Almeida, Paulo Roberto de

A OEA e a nova geografia política latino-americana – v.2 n.6 p.58-69 2009;

Miséria da “oposição” no Brasil; da falta de um projeto de poder à irrelevância política? – v.4 n.13 p.28-36 2011

Alsina Jr., João Paulo Soares

Dez mitos sobre defesa nacional no Brasil – v.1 n.3 p.68-77 2008

Amorim Filho, Manoel Henrique de; Silva, José Antonio Felgueiras da

A gestão de clubes de futebol: regulação, modernização e desafios para o esporte no Brasil – v. 5 n.18 p.52-62 2012

.....
* Nos artigos redigidos por mais de um autor, o nome do primeiro autor está todo em negrito; após este, ponto e vírgula e mais o nome do segundo autor sem negrito. Este segundo (ou mais) autor também aparecerá em negrito na ordem alfabética do sobrenome, seguido do (s) outro (s) colaborador (es) que já foi (foram) citado (s) com negrito. Exemplo:

Castro, Claudio de Moura; Castro, Maria Helena Guimarães de

Quem manda na educação? – v.4 n.15 p.21-33 2011

Castro, Maria Helena Guimarães de; Castro, Claudio de Moura

Quem manda na educação? – v.4 n.15 p.21-33 2011

Ananias, Patrus

As políticas sociais no encontro do Estado com a nação – v.2 n.7 p.7-19 2009

Arbache, Jorge

O Brasil está na direção certa? – v.5 n.20 p.33-39 2013

Arbix, Glaucio

A inovação no centro da agenda – v.1 n.2 67-75 2008

Arguelhes, Diego Werneck; Falcão, Joaquim; Cerdeira, Pablo de Camargo

O diálogo entre o CNJ e o Supremo – v.4 n.16 p.50-61 2012

Badin, Luiz Armando

A renovação administrativa do Poder Judiciário pela cultura da transparência – v.5 n.19 p.23-31 2012

Barbosa, Alexandre de Freitas

Os avanços da era Lula – v.5 n.20 p.40-50 2013

Barbosa, Rubens

A política externa do Brasil para a América do Sul e o ingresso da Venezuela no Mercosul – v.1 n.1 p.11-21 2008;

As perspectivas das relações Brasil-EUA nos próximos dez anos – v.4 n.14 p.54-60 2011

O impasse de Doha e o comércio externo brasileiro – v.1 n.4 p.19-29 2009

Barros, Hélio; Castro, Claudio de Moura; Ito-Adler, James; Schwartzman, Simon

Cem mil bolsistas no exterior – v.5 n.17 p.25-36 2012

Barros, Luiz Carlos Mendonça de

Revisitando o desenvolvimento tucano – v.4 n.15 p.34-42 2011

Belluzzo, Luiz Gonzaga

Inserção externa e desenvolvimento: mitos do consenso liberal – v.1 n.1 p.39-44 2008;

Poder e riqueza do mercado financeiro – v.5 n.17

p.46-50 2012

Bicudo, Hélio

A igreja católica e o Estado brasileiro – v.3 n.12 p.66-70 2011

Bresser-Pereira, Luiz Carlos

O Brasil e o novo desenvolvimento – v.4 n.13 p.76-85 2011

Bucci, Eugênio

A razão de ser das emissoras públicas na democracia – v.1 n.1 p.65-75 2008

Direito à informação e interesse nacional – v.3 n.11 p.54-62 2010

A agenda certa (numa hora estranha e num lugar deslocado) – v.3 n.12 p.9-15 2011

Calmon, Eliana

CNJ e democratização do Poder Judiciário – v.4 n.16 p.40-43 2012

Capobianco, João Paulo Ribeiro

A fragilização da política ambiental do Brasil em crescimento econômico na era das mudanças climáticas – v.2 n.5 p.42-51 2009

Carbognin, Daniela; Torres, Haroldo

O tema de direitos humanos nas empresas – v.5. n.19, p.71-79, 2012

Cardoso, Fernando Henrique

O papel da oposição – v.4 n.13 p.10-19 2011

Carneiro, João Geraldo Piquet

Perspectivas de mudanças no padrão gerencial e ético do modelo político-eleitoral – v.4 n.13 p.53-58 2011

Carneiro, João Geraldo Piquet; Guedes, Arthur Lima; Soares, Daniel Vieira Bogéa

Impactos da lei de transparência no controle das compras públicas – v.5 n.19 p.14-22 2012

Carneiro, Leandro Piquet

Ameaça do crime organizado à segurança pública no Brasil – v.3 n.10 p.30-40 2010

Carneiro, Ricardo

O Brasil frente à crise global – v.2 n. 5 p.20-30 2009

Carvalho, Aloma Fernandes de; Sampaio, Francisco Azevedo de Arruda

A arte de avaliar: Quando a avaliação precisa ser avaliada – v.4 n.15 p.58-69 2011

Castro, Claudio de Moura

Internacionalização do ensino superior: invasão de farmacêuticas ou de marcianos? – v.1 n.1 p.76-86 2008;

É possível melhorar a educação com os professores que temos – v.2 n.6 p.49-57 2009;

Castro, Claudio de Moura; Castro, Maria Helena

Guimarães de

Quem manda na educação? – v.4 n.15 p.21-33 2011

Castro, Claudio de Moura; Barros, Hélio; Ito-Adler, James; Schwartzman, Simon

Cem mil bolsistas no exterior – v.5 n.17 p.25-36, 2012

Castro, Maria Helena Guimarães de; Castro, Claudio de Moura

Quem manda na educação? – v.4 n.15 p.21-33 2011

Cavalcante Junior, Ophir

A transparência necessária – v.4 n.16 p.44-46 2012

Cavalcanti, José Paulo

O futuro da Internet: ou breve tentativa de compreender por que a Internet deixará de ser Internet, como a conhecemos hoje, para ser algo parecido – v.2 n.8 p.78-83 2010

Cerdeira, Pablo de Camargo; Falcão, Joaquim; Arguelhes, Diego Werneck

O diálogo entre o CNJ e o Supremo – v.4 n.16 p.50-61 2012

Chaves, Vitor Pinto

Políticas públicas e reconstrução do federalismo brasileiro – v.3 n.9 p.38-47 2010

Coelho, José Ricardo Roriz

Os limites do crescimento brasileiro – v.5 n.18 p.29-35 2012

Cordeiro, Enio

O Tratado de Itaipu e os acordos alcançados com o Paraguai – v.2 n.7 p.36-46 2009

Costa, Caio Túlio

O papel da internet na conquista dos votos de Marina Silva – v.4 n.13 p.59-75 2011

Costa, João Pedro Corrêa

A lei de acesso à informação e a diplomacia brasileira – v.5 n.19 p.7-13 2012

Costamilan, Luiz Carlos

Gás natural: evolução e perspectivas – v.1 n.4 p.81-92 2009

Costin, Claudia

Federalismo e a política educacional – v.3 n.9 p.48-60 2010

Couto, Cláudio Gonçalves

As eleições de 2010 e o sistema de partidos no Brasil – v.3 n.12 p.43-51 2011

Cruz, Carlos Henrique de Brito

Ciência, tecnologia e inovação no Brasil: desafios para o período 2011 a 2015 – v.3 n.10 p.75-91 2010

Dirceu, José

PT e PSDB: por que as divergências são

inconciliáveis – v.2 n.8 p.9-15 2010;
Democracia e regulamentação da mídia – v.3 n.12 p.16-23 2011;
O papel do PT e da oposição no Brasil – v.4 n.14 p.10-18 2011;
Os governos do PT e o desenvolvimento do Brasil – v.5 n.17 p.37-45 2012

Durham, Eunice Ribeiro

Ensino superior no Brasil e desenvolvimento – v.3 n.10 p.52-65 2010

Falcão, João Arruda; Rangel, Tânia

Política 2.0: Internet e as eleições de 2010 no Brasil – v.3 n.9 p.78-88 2010

Falcão, Joaquim

Uma reforma muito além do Judiciário – v.1 n.1 p.56-64 2008;

A elaboração legislativa e a interpretação judicial da Lei da Ficha Limpa – v.3 n.12 p.24-29 2011;

Falcão, Joaquim; Arguelhes, Diego Werneck;

Cerdeira, Pablo de Camargo

O diálogo entre o CNJ e o Supremo – v.4 n.16 p.50-61 2012

Faria, José Eduardo

Indutor ou ativo: o papel do Estado como tema da campanha eleitoral – v.3 n.10 p.24-29 2010

Feldmann, Fabio

É hora de reconhecer a crise e dar respostas: o que se espera do Brasil na Rio+20 – v.5 n.18 p.9-15 2012

Ferreira, Fernando Xavier

Itaipu: símbolo da concórdia (Ou ponto de atrito?) – v.2 n.7 p.29-35 2009

Ferreira, Juca

Uma lei à altura da cultura brasileira – v.2 n.6 p.7-13 2009

Florencio, Sergio

Direitos humanos: o debate internacional e o Brasil – v.1 n.2 p.36-45 2008

Flores, Mario Cesar

Defesa nacional: parâmetros internacionais e

problemas internos – v.1 n.2 p.17-26 2008;

Democracia terceiro-mundista e doente – v.5 n.17 p.75-83 2012

Francini, Paulo

A questão tributária como obstáculo ao desenvolvimento – v.5 n.20 p.51-58 2013

Franco, Gustavo H. B.

Inserção externa e desenvolvimento: o consenso envergonhado – v.1 n.1 p.29-38 2008

Garcia, Marco Aurélio

A opção sul-americana – v.1 n.1 p.22-28 2008;

Respostas da política externa brasileira às incertezas do mundo atual – v.4 n.13 p.45-52 2011

Goldemberg, José

COP-15 em Copenhague: as posições do governo brasileiro – v.2 n.8 p.16-24 2010

Gomes, Flávio; Paixão, Marcelo

Razões afirmativas: relações raciais, pós-emancipação e História – v.1 n.3 p.39-46 2008

Grajew, Oded

Em defesa da ficha limpa – v.3 n.12 p.30-32 2011

Gregori, José

Comissão da Verdade: mais um elo de uma corrente – v.5 n.17 p.9-13 2012

Guedes, Arthur Lima; Carneiro, João Geraldo

Piquet; Soares, Daniel Vieira Bogá

Impactos da lei de transparência no controle das contas públicas – v.5 n.19 p.14-22 2012

Hering, Klaus G.

O manejo da floresta tropical – v.2 n.6 p.42-48 2009

Huguene, Clodoaldo

Um olhar sobre o futuro das relações Brasil-China – v.4 n.14 p.45-53 2011

Ioschpe, Gustavo

Ensino inferior: diagnóstico e agenda de mudanças – v.1 n.4 p.57-68 2009

Ito-Adler, James; Castro, Claudio de Moura; Barros, Hélio; Schwartzman, Simon

Cem mil bolsistas no exterior – v.5 n.17 p.25-36 2012

Jatene, Adib D.

Assistência médica no Sistema Único de Saúde – v.3 n.10 p.41-51 2010

Jobim, Nelson

A defesa na agenda nacional: o plano estratégico de defesa – v.1 n.2 p.9-16 2008;

Debate revela viés corporativo – v.4 n.16 p.33-39 2012

Jorge, Miguel

A CAMEX na formulação da política de comércio exterior – v.1 n.4 p.9-18 2009

Kfour, Juca

A Copa do Mundo é nossa? – v.4 n.15 p.10-20 2011

Kuntz, Rolf

G-20, uma oportunidade de mudança – v.2 n.6 p.70-79 2009;

Entre o Estado incompleto e o sonho de potência – v.3 n.11 p.23-32 2010

Lacombe Camargo, Margarida Maria

A interpretação e a segurança jurídica no caso do mensalão – v.5 n.20 p.8-14 2013

- Lampreia, Luiz Felipe**
Agenda para a política externa no governo Dilma – v.4 n.13 p.37-44 2011
- Leal, Carlos Ivan Simonsen**
Processo orçamentário: quatro pontos “cardiais” – v.3 n.9 p.61-68 2010
- Leite, Paulo Moreira**
Lula e o futuro: herança e perspectivas – v.3 n.11 p.10-17 2010
- Lima, Jorge Cunha**
Três telas para o exercício da cidadania: TV Cultura, TV Futura e TV Brasil – v.4 n.15 p.52-57 2011
- Lohbauer, Christian**
Quosque tandem abutere Argentina – v.5 n.18 p.36-43 2012
- Lourenço, Alberto**
Regularização fundiária e desenvolvimento na Amazônia – v.2 n.6 p.29-41 2009
- Lucas, Luiz Paulo Vellozo**
Da campanha “O petróleo é nosso” aos desafios do pré-sal – v.1 n.4 p.39-47 2009
- Machado, Luiz Alberto Figueiredo**
Copenhague e a luta contra a mudança do clima – v.2 n.8 p.25-30 2010
O caminho para a Rio+20 e além – v.5 n.18 p.7-8 2012
- Maggie, Yvonne**
Anti-racismo contra leis raciais – v.1 n.3 p.29-38 2008
- Magnoli, Demetrio**
O Brasil contra os direitos humanos – v.1 n.2 p.27-35 2008;
O Brasil, pitiyanqui sul-americano? – v.2 n.5 p.63-70 2009;
Partido único – v.4 n.13 p.20-27 2011
- Marchetti, Vítor**
A Ficha Limpa no contexto da governança eleitoral brasileira – v.3 n.12 p.33-42 2011
- Marin, Denise Chrispim**
Onde está o fio terra? – v.3 n.11 p.39-47 2010
- Masi, Fernando**
Paraguai-Brasil: a necessidade de uma nova agenda – v.1 n.3 p.56-61 2008
- Medici, André**
A *Influenza* e a capacidade de resposta dos sistemas de saúde – v.2 n.7 p.65-76 2009
- Mello, Patrícia Campos**
Consenso de Brasília – v.4 n.15 p.70-76 2011
- Mendes, Gilmar**
O CNJ e a questão da Justiça – v.4 n.16 p.21-29 2012
- Mercadante, Aloizio**
Os campos do possível: a oportunidade histórica do pré-sal – v.1 n.4 p.30-38 2009
- Miguel, Paulo Pereira**
Os juros altos e a cultura da indexação: uma anomalia brasileira – v.4 n.15 p.43-51 2011
- Miki, Regina**
A política de segurança pública no Brasil – v.4 n.14 p.42-44 2011
- Mota, Ronaldo**
Novos tempos, espaços e públicos: os complexos desafios da educação superior no Brasil – v.2 n.7 p.77-87 2009
- Mussi, Carlos; Afonso, José Roberto**
O Brasil e o governo no pós-crise – v.2 n.7 p.47-55 2009
- Nakano, Yoshiaki**
A política econômica de Dilma Rousseff – v.5 n.19 p.42-51 2012
- Nassif, Maria Inês**
Um sistema partidário em franca senilidade – v.3 n.11 p.48-53 2010
- Northfleet, Ellen Gracie**
Em busca de identidade – v.4 n.16 p.30-32 2012
- Novaes, Washington**
Meio ambiente: a estratégia que falta ao Brasil – v.3 n.10 p.66-74 2010
- Oliveira, Artur**
A outra história de Itaipu – v.5 n.17 p.64-74 2012
- Oliveira, Eliézer Rizzo de**
A estratégia nacional de defesa e a reorganização e transformação das forças armadas – v.2 n.5 p.71-83 2009
- Oliveira Jr., Paulo de Sousa**
Atratividade do Brasil como polo internacional de investimentos e negócios – v.4 n.14 p.61-70 2011
- Paixão, Marcelo; Gomes, Flávio**
Razões afirmativas: relações raciais, pós-emancipação e História – v.1 n.3 p.39-46 2008
- Pastore, Affonso Celso**
A crise externa e o Brasil – v.2 n.5 p.9-19 2009;
Política econômica em tempos de crise externa – v.5 n.19 p.32-41 2012
- Patriota, Guilherme de Aguiar**
Novo Mundo, velha ordem: e o Brasil com isso? – v.5 n.17 p.51-63 2012
- Peluso, Cezar**
Reforma do Judiciário, PEC dos recursos e desenvolvimento – v.4 n.16 p.11-20 2012

Peña, Félix

O futuro do Mercosul após a Cúpula de Mendoza – v.5 n.19 p.52-59 2012

Pessoa, Samuel

O contrato social de redemocratização e seus limites – v.5 n.18 p.16-28 2012

Pfeifer, Alberto

Brasil e Argentina no século 21: protagonistas no mundo ou coadjuvantes de si mesmos? – v.5 n.18 p.44-51 2012

Pinheiro, Armando Castelar

O Brasil pós-eleições: os desafios da macroeconomia – v.3 n.10 p.8-15 2010

Pinto Jr., Helder Q.; Zilberstejn, David

Dez anos de reforma da indústria do petróleo: lições e novos desafios – v.1 n.2 p.58-66 2008

Piovesan, Flávia

Lei de Anistia, direito à verdade e à Justiça: o caso brasileiro – v.5 n.17 p.14-24 2012

Pires, Adriano

Da abertura à possível volta do monopólio – v.2 n.8 p.31-41 2010

Pires, Mozart Valadares

Justiça transparente, maior credibilidade – v.4 n.16 p.47-49 2012

Rangel, Tânia

A elaboração legislativa e a interpretação judicial da Lei da Ficha Limpa – v.3 n.12 p.24-29 2011

Reale Júnior, Miguel

Erros e absurdos do projeto de Código Penal – v.5 n.20 p.66-73 2013

Rebelo, Aldo

No conflito de Roraima, só pode haver um vencedor: o Brasil – v.1 n.3 p.9-17 2008

Reis, Bruno P. W.

Tirando os partidos do armário: conjecturas sobre a adoção da lista fechada nas eleições proporcionais no Brasil – v.3 n.9 p.17-27 2010

Rezende, Fernando

Mais valor pelo seu dinheiro – v.3 n.9 p.69-77 2010

Ribeiro, Renato Janine

Sobre o conceito de interesse nacional – v.1 n.2 p.76-85 2008;

PT-PSDB: é possível uma grande coalizão? – v.2 n.7 p.56-64 2009;

Problemas e perspectivas do voto distrital – v.3 n.9 p.7-16 2010

Ricardo, Beto; Santilli, Márcio

Povos indígenas, fronteiras e militares no Estado Democrático de Direito – v.1 n.3 p.18-28 2008

Ricardo, Eduardo Carlos

Por um Poder Legislativo mais eficaz – v.3 n.9 p.28-37 2010

Ritchie, Henry

Maximizando o legado de infraestrutura da Copa e dos Jogos Olímpicos no Brasil – v.5 n.18 p.63-71 2012

Rodrigues, Leôncio Martins

Socialismo, comunismo, corporativismo...PT! – v.4 n.14 p.25-32 2011

Roett, Riordan

O Brasil desponta como um *player* global – v.2 n.8 p.64-68 2010

Romano, Roberto

Eleições, igrejas e seitas – v.3 n. 12 p.52-65 2011
Favor e corrupção: algumas reflexões éticas – v.5 n.20 p.15-22 2013

Romero, Cristiano

O desafio de superar a Belíndia – v.3 n.11 p.18-22 2010

Sampaio, Francisco Azevedo de Arruda; Carvalho, Aloma Fernandes de

A arte de avaliar: quando a avaliação precisa ser avaliada – v.4 n.15 p.58-69 2011

Santilli, Márcio; Ricardo, Beto

Povos indígenas, fronteiras e militares no Estado Democrático de Direito – v.1 n.3 p.18-28 2008

Sauer, Ildo

Pré-sal brasileiro: uma nova independência? – v.2 n.8 p.42-54 2010

Sayad, João

Mau projeto de reforma da Lei Rouanet – v.2 n.6 p.14-19 2009

Schwartz, Gilson

Game over: do descolamento ao desenvolvimento, de novo – v.1 n.4 p.48-56 2009

Schwartzman, Simon

Bolsa Família: mitos e realidades – v.2 n.7 p.20-28, 2009;

Schwartzman, Simon; Castro, Claudio de Moura; Barros, Hélio; Ito-Adler, James

Cem mil bolsistas no exterior – v.5 n.17 p.25-36 2012

Seitenfus, Ricardo

Líder solidário ou potência egoísta? Os dilemas do Brasil frente ao novo Paraguai – v.1 n.3 p.47-55 2008

Sennes, Ricardo

Brasil, Paraguai e as questões regionais recentes – v.5 n.19 p.60-70 2012

Silva, Carlos Eduardo Lins da

A malquerida liberdade de imprensa – v.2 n.5 p.84-92 2009;

O contexto de política externa para a eleição de 2010 – v.3 n.10 p.16-23 2010

Silva, José Antonio Felgueiras da; Amorim Filho, Manoel Henrique de

A gestão de clubes de futebol: regulação, modernização e desafios para o esporte no Brasil – v.5 n.18 p.52-62 2012

Soares, Daniel Vieira Bogéa; Carneiro, João Geraldo Piquet; Guedes, Arthur Lima
Impactos da lei de transparência no controle das contas públicas – v.5 n.19 p.14-22 2012

Soares, Luiz Eduardo
Raízes do imobilismo político na segurança pública – v.5 n.20 p.23-32 2013

Sotero, Paulo
Relações Brasil-EUA sob Obama: agenda e perspectivas – v.2 n.5 p.31-41 2009;
Imagem externa positiva: realidade ou vaidade nacional? – v.2 n.8 p.55-63 2010;
O futuro agora tem prazo – v.3 n.11 p.33-38 2010

Souza, Hamilton Dias de
Contribuições, medidas provisórias e reforma tributária – v.5 n.20 p.59-65 2013

Souza, Jessé
A parte de baixo da sociedade brasileira – v.4 n. 14

p.33-41 2011

Stuenkel, Oliver

Potências emergentes e o futuro da promoção da democracia – v.4 n.15 p.77-86 2011

Toledo, Roberto Pompeu de

Direita e esquerda na terra de Macunaíma – v.4 n.14 p.19-24 2011

Torres, Haroldo; Carbognin, Daniela

O tema de direitos humanos nas empresas – v.5 n.19, p.71-79 2012

Triebnigg, Alexander

A internacionalização da indústria farmacêutica brasileira: um caminho sem volta – v.1 n.3 p.62-67 2008

Vargas, Everton Vieira

A mudança do clima na perspectiva do Brasil – v.1 n.1 p.45-55 2008

Vasconcelos, Jarbas

O resgate da política – v.2 n.6 p.20-28 2009

Viola, Eduardo

Mitigação da mudança climática e oportunidades para o Brasil – v.1 n.2 p.46-57 2008

Zilberstejn, David; Pinto Jr., Helder Queiroz

Dez anos de reforma da indústria do petróleo: lições e novos desafios – v.1 n.2 p.58-66 2008

Índice Cumulativo de Assunto*

.....

- abertura de capital – v.1 n.1 p.76-86 2008
- ação penal 470 – v.5 n.20 p.66-73 2013; v.5 n.20 p.15-22 2013
- administração de conflitos – v.1 n.2 p.17-26 2008
- administração escolar – v.2 n.6 p.49-57 2009
- administração estratégica – v.2 n.6 p.49-57 2009
- administração pública – v.1 n.1 p.56-64 2008; v.2 n.6 p.20-28 2009; v.3 n.9 p.61-68 2010; v.4 n.13 p.53-58 2011; v.5 n.19 p.7-13 2012; v.5 n.19 p.14-22 2012; v.5 n.20 p.8-14 2013
- agência reguladora – v.1 n.2 p.58-66 2008; v.1 n.4 p.39-47 2009; v.2 n.8 p.31-41 2010;
- alfabetização – v.3 n.9 p.48-60 2010
- alimento transgênico – v.2 n.5 p.52-62 2009;
- Amazônia – v.1 n.2 p.17-26 2008; v.1 n.3 p.9-17; v.1 n.3 p.18-28 2008; v.2 n.5 p.41-51 2009; v.2 n.6 p.29-41 2009; v.2 n.6 p.42-48 2009;
- América do Sul – v.1 n.1 p.11-21 2008; v.1 n.1 p.22-28 2008; v.1 n.2 p.17-26 2008; v.1 n.3 p.47-55 2008; v.1 n.3 p.56-71 2008; v.1 n.3 p.68-77 2008; v.2 n.5 p.31-41 2009; v.2 n.5 p.71-83 2009; v.2 n.8 p.64-68 2010; v.3 n.10 p.16-23 2010; v.5 n.17 p.14-24 2012; v.5 n.19 p.60-70 2012
- América Latina – v.1 n.1 p.11-21 2008; v.1 n.1 p.39-44 2008; v.1 n.3 p.62-67 2008; v.2 n.5 p.20-30 2009; v.2 n.5 p.63-70 2009; v.2 n.6 p.58-69 2009; v.2 n.7 p.20-28 2009; v.2 n.7 p.36-46 2009; v.2 n.7 p.65-76 2009; v.3 n.10 p.30-40 2010; v.4 n.15 p.70-76 2011; v.5 n.20 p.40-50 2013
-
- *O conjunto de assuntos representativos das áreas do conhecimento contido nos artigos publicados na revista, de 2008 a 2012, estão relacionados de acordo com a terminologia dos vocabulários controlados da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP/MCTI), a fim de mostrar coerência entre os termos indexados, facilitando, assim, a recuperação da informação.
- antiamericanismo – v.2 n.5 p.63-70 2009
- Argentina – v.5 n.17 p.14-24 2012; v.5 n.18 p.36-43 2012; v.5 n.18 p.44-51 2012
- armas – v.3 n.10 p.30-40 2010
- assistência médica – v.3 n.10 p.41-51 2010
- atletas – v.5 n.18 p.52-62 2012
- avaliação educacional – v.4 n.15 p.21-33 2011; v.4 n.15 p.38-69 2011
- Bali – v.2 n.8 p.25-30 2010
- biodiversidade – v.2 n.6 p.42-48 2009; v.3 n.10 p.66-74 2010
- biocombustível – v.1 n.2 p.52-57 2008; v.2 n.5 p.31-41 2009; v.2 n.8 p.42-54 2010
- Bolívia – v.2 n.6 p.58-69 2009
- bolsas de estudo – Brasil – v.5 n.17 p.25-36 2012
- Brasil – v.2 n.5 p.63-70 2009; v.2 n.5 p.71-83 2009; v.2 n.7 p.36-46 2009; v.2 n.8 p.9-15 2010; v.2 n.8 p.25-30 2010; v.2 n.8 p.55-63 2010; v.3 n.10 p.30-40 2010; v.3 n.11 p.10-17 2010; v.3 n.11 p.23-32 2010; v.4 n.13 p.76-85 2011; v.4 n.14 p.45-53 2011; v.4 n.14 p.54-60 2011; v.4 n.14 p.61-70 2011; v.4 n.14 p.61-70 2011; v.5 n.17 p.14-24 2012; v.5 n.17 p.51-63 2012; v.5 n.17 p.64-74 2012; v.5 n.17 p.75-83 2012; v.5 n.18 p.7-8 2012; v.5 n.18 p.44-51 2012; v.5 n.19 p.7-13 2012; v.5 n.19 p.14-22 2012; v.5 n.19 p.60-70 2012
- Brasil Investimentos e Negócios (BRAIN) – v.4 n.14 p.61-70 2011
- Brasil – Política e governo – v.2 n.5 p.63-70 2009
- Brasil – Política e governo – 1995-2002 – v.2 n.8 p.9-15 2010; v.3 n.11 p.10-17 2010; v.4 n.15 p.34-42 2011
- Brasil – Política e governo – 2003-2010 – v.2 n.8 p.9-15 2010; v.3 n.9 p.78-88 2010; v.3 n.10 p.8-15 2010; v.3 n.10 p.16-23 2010; v.5 n.17 p.37-45 2012; v.5 n.17 p.37-45

Brasil – Política e governo – 2011 - - v.4 n.13 p.37-44 2011; v.5 n.19 p.42-51 2012

Brasil – Relações exteriores – v.5 n.17 p.25-36 2012

Brasil – Supremo Tribunal Federal – v.4 n.16 p.11-20 2012

burocracia – v.2 n.7 p.77-87 2009

calçado – v.1 n.4 p.69-80 2009

câmaras municipais – v.2 n.7 p.56-64 2009

CAMEX (Câmara de Comércio Exterior) – v.1 n.4 p.9-18 2009; v.1 n.4 p.19-29 2009;

campanhas eleitorais – v.3 n.9 p.17-27 2010; v.3 n.9 p.78-88 2010; v.3 n.10 p.24-29 2010

capacitação profissional – v.2 n.6 p.49-57 2009; v.2 n.7 p.20-28 2009

capacitação tecnológica – v.1 n.2 p.9-16 2008; v.1 n.2 p.67-75 2008

capitalismo – v.2 n.5 p.20-30 2009; v.2 n.8 p.42-54 2010; v.4 n.14 p.10-18 2011; v.4 n.15 p.34-42 2011; v.5 n.20 p.40-50 2013

cardiologia – v.3 n.10 p.41-51 2010

carga tributária – v.3 n.10 p.5-17 2010; v.5 n.18 p.16-28 2012; v.5 n.18 p.29-35 2012; v.5 n.20 p.51-58 2013

censura – v.2 n.5 p.84-92 2009; v.3 n.11 p.54-62 2010; v.3 n.12 p.16-23 2011; v.3 n.12 p.16-23 2011

Cerrado – v.2 n.5 p.52-62 2009; v.3 n.10 p.66-74 2010

Ciência sem Fronteiras–(CSF) – v.5 n.17 p.25-36 2012

China – v.2 n.5 p.20-30 2009; v.2 n.8 p.55-63 2010; v.3 n.11 p.33-38 2010; v.4 n.14 p.45-53 2011; v.5 n.18 p.16-28 2012

classe média – v.2 n.7 p.20-28 2009; v.4 n.14 p.10-18 2011

classes sociais (Brasil) – v.4 n.14 p.33-41 2011

clubes de futebol – v.5 n.18 p.52-62 2012

coisa julgada – Brasil – v.4 n.16 p.11-20 2012

colonização agrária – v.2 n.6 p.29-41 2009

comércio exterior – v.1 n.1 p.11-21 2008; v.1 n.1 p.22-28 2008; v.1 n.2 p.67-75 2008; v.2 n.5 p.9-19 2009; v.2 n.5 p.20-30 2009; v.4 n.14 p.45-53 2011; v.5 n.18 p.44-51 2012; v.5 n.20 p.33-39 2013; v.5 n.20 p.40-50 2013

–Comissão da Verdade– – v.5 n.17 p.9-13 2012

commodities ver produtos agrícolas

competitividade – v.1 n.3 p.62-67 2008; v.3 n.11 p.23-32 2010; v.5 n.19 p.42-51 2012; v.5 n.20 p.51-58 2013; v.5 n.20 p.33-39 2013; v.5 n.20 p.40-50 2013

comportamento humano – v.1 n.2 p.76-85 2008;

comunicação na administração pública – v.1 n.1 p.65-75 2008

comunicação de massa – v.2 n.5 p.84-92 2009; v.3 n.12 p.9-15 2011

comunismo – v.4 n.14 p.25-32 2011

Conferência das Partes da Convenção do Clima (COP-15) – v.2 n.8 p.16-24 2010

conhecimento – v.1 n.2 p.67-75 2008; v.3 n.10 p.75-91 2010; v.5 n.20 p.51-58 2013; v.5 n.20 p.33-39 2013

Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – v.4 n.16 p.21-29 2012; v.4 n.12 p.30-32 2012; v.4 n.16 p.33-39 2012; v.4 n.16 p.40-43 2012; v.4 n.16 p.44-46 2012; v.4 n.16 p.50-61 2012; v.5 n.19 p.23-31 2012

–Consenso de Brasília– – v.4 n.15 p.70-76 2011

conservação ambiental – v.2 n.5 p.42-51 2009

constitucionalismo liberal ver direito constitucional

consumo de energia – v.1 n.1 p.45-55 2008

controle de voo – v.2 n.5 p.71-83 2009

cooperação internacional – v.2 n.8 p.55-63 2010

Copas do mundo (Futebol) – v.4 n.15 p.10-20 2011; v.5 n.18 p.63-71 2012

corporativismo – v.4 n.14 p.25-32 2011; v.4 n.16 p.33-39 2012

corrupção – v.2 n.5 p.84-92 2009; v.2 n.6 p.20-28 2009; v.2 n.7 p.56-64 2009; v.3 n.9 p.7-16 2010; v.5 n.20 p.15-22 2013; v.5 n.20 p.8-14 2013

credibilidade ver veracidade e falsidade

crédito – v.2 n.7 p.46-55 2009; v.2 n.8 p.55-63 2010

crédito internacional – v.2 n.7 p.47-55 2009;

crescimento do PIB -

crescimento econômico – v.1 n.1 p.22-28 2008; v.1 n.1 p.29-38 2008; v.1 n.2 p.67-75 2008; v.1 n.2 p.67-75 2008; v.1 n.4 p.69-80 2009; v.2 n.7 p.7-19 2009; v.2 n.7 p.20-28 2009; v.2 n.7 p.47-55 2009; v.2 n.8 p.55-63 2010; v.4 n.15 p.70-76 2011; v.5 n.19 p.32-41 2012; v.5 n.20 p.51-58 2013; v.5 n.20 p.33-39 2013

criatividade – v.2 n.6 p.7-13 2009; v.2 n.7 p.77-87 2009

crime do colarinho branco – v.5 n.20 p.8-14 2013

crime organizado –v.3 n.10 p.30-40 2010; v.5 n.20 p.8-14 2013

criminalidade – v.1 n.3 p.68-77 2008; v.5 n.20 p.8-14 2013

crise econômica (2008) – v.1 n.4 p.30-38 2009; v.1 n.4 p.48-56 2009; v.2 n.5 p.9-19 2009; v.2 n.6 p.70-79 2009; v.2 n.7 p.47-55 2009; v.2 n.7 p.77-87 2009; v.2 n.8 p.9-15 2010; v.2 n.8 p.55-63 2010; v.2 n.8 p.64-68 2010; v.3 n.10 p.7-15 2010; v.3 n.11 p.10-17 2010; v.5 n.17 p.51-63 2012; v.5 n.17 p.51-63 2012; v.5 n.19 p.32-41 2012; v.5 n.19 p.42-51 2012; v.5 n.20 p.33-39 2013; v.5 n.20 p.40-50 2013

Cuba – v.2 n.6 p.58-69 2009

cultura – v.2 n.6 p.7-13 2009; v.2 n.6 p.14-19 2009

curso de pós-graduação – v.2 n.7 p.77-87 2009

custo-benefício – v.5 n.18 p.63-71 2012

defesa nacional – v.1 n.2 p.9-16 2008; v.1 n.2 p.17-26 2008; v.1 n.3 p.18-28 2008; v.1 n.3 p.68-77 2008; v.2 n.5 p.71-83 2009

degradação ambiental – v.2 n.5 p.42-51 2009; v.2 n.6 p.42-48 2009

demarcação de terra – v.1 n.3 p.9-17 2008; v.1 n.3 p.18-28 2008;

democracia – v.1 n.1 p.65-75 2008; v.1 n.3 p.28-38 2008; v.1 n.4 p.30-38 2009; v.2 n.6 p.14-19 2009; v.2 n.6 p.20-28 2009; v.2 n.6 p.58-69 2009; v.3 n.9 p.7-16 2010; v.3 n.9 p.78-88 2010; v.3 n.11 p.23-32 2010; v.3 n.12 p.16-23 2011; v.4 n.13 p.28-36 2011; v.4 n.13 p.45-52 2011; v.4 n.15 p.77-86 2011; v.4 n.16 p.50-61 2012; v.5 n.17 p.14-24 2012; v.5 n.17 p.75-83 2012; v.5 n.20 p.23-32 2013

democratização – v.4 n.16 p.40-43 2012

descentralização na administração pública – v.3 n.9 p.38-47 20 – 0

desenvolvimento econômico – v.1 n.1 p.29-38 2008; v.1 n.4 p.48-56 2009; v.1 n.4 p.69-80 2009; v.2 n.7 p.36-46 2009; v.2 n.7 p.65-76 2009; v.5 n.20 p.51-58 2013; v.5 n.20 p.33-39 2013; v.5 n.20 p.40-50 2013

desenvolvimento científico-tecnológico – v.1 n.3 p.68-77 2008; v.3 n.10 p.75-91 2010

desenvolvimento regional – v.4 n.13 p.53-58 2011

desenvolvimento sustentável – v.1 n.1 p.45-55 2008; v.2 n.5 p.42-51 2009; v.2 n.6 p.42-48 2009; v.2 n.8 p.25-30 2010; v.5 n.18 p.7-8 2012; v.5 n.20 p.33-39 2013

desenvolvimento tecnológico – v.3 n.10 p.52-65 2010

desigualdade social – v.1 n.3 p.29-38 2008; v.1 n.3 p.39-46 2008; v.2 n.7 p.7-19 2009; v.2 n.7 p.20-28 2009; v.3 n.10 p.52-65 2010; v.3 n.11 p.10-17 2010; v.5 n.18 p.16-28 2012; v.5 n.20 p.33-39 2013; v.5 n.20 p.40-50 2013; v.5 n.20 p.23-32 2013

desmatamento – v.1 n.1 p.45-55 2008; v.1 n.2 p.46-57 2008; v.2 n.5 p.42-51 2009; v.2 n.5 p.52-62 2009; v.2 n.6 p.42-48 2009; v.2 n.8 p.16-24 2010; v.3 n.10 p.66-74 2010

dinheiro **ver** moeda

diplomacia – v.1 n.1 p.11-21 2008; v.1 n.2 p.27-35 2008; v.1 n.3 p.47-55 2008; v.2 n.5 p.31-41 2009; v.2 n.8 p.55-63 2010; v.3 n.10 p.16-23 2010; v.5 n.19 p.7-13 2012

direita e esquerda (Ciência política) – v.4 n.14 p.19-24 2011

direito agrário – v.2 n.6 p.29-41 2009

direito à informação – v.3 n.11 p.54-62 2010; v.5 n.19 p.7-13 2012; v.5 n.19 p.14-22 2012

direito à vida – v.3 n.12 p.66-70 2011

direito constitucional – v.4 n.16 p.11-20 2012

direito internacional – v.1 n.2 p.36-45 2008

direito penal – v.5 n.20 p.66-73 2013; v.5 n.20 p.8-14 2013

direitos humanos – v.1 n.2 p.27-35 2008; v.1 n.2 p.36-45 2008; v.2 n.6 p.58-69 2009; v.3 n.10 p.16-23 2010; v.5 n.17 p.7-13 2012; v.5 n.17 p.14-24 2012; v.5 n.19 p.14-22 2012; v.5 n.19 p.71-79 2012

dirigentes de futebol – Brasil v.4 n.15 p.10-20 2011

discriminação – v.5 n.19 p.71-79 2012

discriminação racial – v.1 n.3 p.28-38 2008; v.1 n.3 p.39-46 2008;

distribuição da renda – v.1 n.1 p.56-64 2008; v.1 n.4 p.69-80 2009; v.2 n.7 p.20-28 2009; v.2 n.7 p.47-55 2009; v.2 n.8 p.55-63; v.2 n.8 p.64-48 2010; v.3 n.11 p.18-22 2010; **ver tb** desigualdade social

diversidade cultural – v.1 n.3 p.18-28 2008; v.2 n.6 p.7-13 2009; v.2 n.6 p.14-19 2009;

dívida pública – v.2 n.5 p.9-19 2009; v.2 n.7 p.47-55 2009; v.4 n.15 p.43-51 2011; v.5 n.20 p.40-50 2013

doença transmissível – v.2 n.7 p.65-76 2009

doença infecciosa – v.2 n.7 p.65-76 2009

economia de mercado **ver** capitalismo

educação – v.1 n.3 p.29-38 2008; v.1 n.4 p.30-38 2009; v.2 n.6 p.14-19 2009; v.2 n.6 p.20-28 2009; v.2 n.6 p.49-57 2009; v.2 n.7 p.7-19 2009; v.2 n.7 p.20-28 2009; v.2 n.7 p.56-64 2009; v.3 n.11 p.18-22 2010; v.4 n.15 p.21-33 2011; v.5 n.20 p.33-39 2013

educação básica – v.1 n.4 p.57-68 2009; v.2 n.6 p.20-28 2009; v.3 n.9 p.48-60 2010; v.4 n.15 p.58-69 2011

educação à distância – v.1 n.1 p.76-86 2008

educação e estado (Brasil) – v.4 n.15 p.21-33 2011

educação fundamental **ver** educação básica

educação superior **ver** ensino superior

educação tecnológica – v.3 n.10 p.52-65 2010

eleições – v.2 n.8 p.9-15 2010; v.3 n.9 p.17-27 2010; v.3 n.9 p.78-88 2010; v.3 n.12 p.43-51 2011; v.3 n.12 p.52-65 2011; v.5 n.17 p.75-83 2012

emissão de gases poluentes – v.1 n.1 p.45-55 2008; v.2 n.5 p.42-51 2009; v.2 n.5 p.52-62; v.2 n.8 p.16-24 2010; v.2 n.8 p.25-30 2010; v.2 n.8 p.55-63 2010

empresa privada – v.2 n.8 p.31-41 2010; v.5 n.19 p.71-79 2012

empresariado – Brasil – v.4 n.15 p.21-33 2011

empresa transnacional – v.1 n.1 p.29-38 2008; v.1 n.1 p.39-44; v.1 n.3 p.62-67 2008; v.2 n.5 p.31-41 2009; v.5 n.20 p.33-39 2013; v.5 n.20 p.40-50 2013

empréstimo bancário – v.2 n.5 p.9-19 2009;

encarceramento **ver** prisão

energia – v.1 n.1 p.45-55 2008; v. n.3 p.56-61 2008; v.1 n.4 p.81-92 2009; v.2 n.5 p.42-51 2009; v.2 n.7 p.36-46 2009; v.2 n.8 p.31-41 2010; v.2 n.8 p.42-54 2010; v.5 n.17 p.64-74 2012; v.5 n.20 p.33-39 2013

energia hidrelétrica – v.2 n.7 p.29-35 2009; v.2 n.8 p.25-30 2010

energia nuclear – v.2 n.5 p.31-41 2009; v.5 n.17 p.51-63 2012

energia nuclear – Cooperação internacional – v.5 n.18 p.44-51 2012

ensino – metodologia – v.2 n.7 p.77-87 2009

ensino médio – v.2 n.7 p.77-87 2009; v.3 n.10 p.52-65

ensino religioso – estudo e ensino – v.2 n.8 p.69-77 2010

ensino superior – v.1 n.1 p.76-86 2008; v.1 n.3 p.29-38 2008; v.1 n.4 p.57-68 2009; v.2 n.7 p.56-64 2009; v.3 n.10 p.52-65 2010

escravidão – v.1 n.3 p.39-46 2008; v.2 n.7 p.7-19 2009

estádios (Brasil) – v.4 n.15 p.10-20 2011; v.5 n.18 p.52-62 2012

Estado de direito – Brasil – v.4 n.16 p.11-20 2012; v.5 n.17 p.14-24 2012

Estado laico – v.2 n.8 p.69-77 2010; v.3 n.12 p.9-15 2011

Estado nacional – v.1 n.2 p.76-85 2008; v.1 n.3 p.9-17 2008; v.1 n.4 p.48-56 2009; v.2 n.8 p.9-15 2010; v.2 n.8 p.31-41 2010; v.3 n.10 p.24-29 2010; v.3 n.11 p.10-17 2010; v.3 n.12 p.52-65 2011; v.5 n.17 p.37-46 2012; v.5 n.19 p.42-51 2012; v.5 n.20 p.23-32 2013

Estados Unidos – v.4 n.14 p.54-60 2011

estudantes brasileiros – Países estrangeiros – v.5 n.17 p.25-36 2012

estudantes de escolas noturnas – Brasil – v.4 n.14 p.33-41 2011

etanol – v.2 n.5 p.31-41 2009; v.2 n.8 p.64-68 2010

ética pública – v.3 n.9 p.7-16 2010; v.3 n.9 p.69-77 2010; v.5 n.20 p.15-22 2013; v.5 n.20 p.23-32 2013

execução penal – v.4 n.16 p.21-28 2012

exportação – v.2 n.5 p.9-19 2009; v.2 n.6 p.70-79 2009; v.4 n.13 p.76-85 2011; v.5 n.20 p.33-39 2013

federalismo – v.3 n.9 p.38-47 2010; v.3 n.9 p.48-60 2010

finanças públicas – v.2 n.7 p.46-55 2009

financiamento – v.1 n.1 p.11-21 2008; v.1 n.4 p.57-68 2009;

financiamento (educação) – v.4 n.15 p.21-33 2011

Fiocruz – v.2 n.8 p.55-63 2010

floresta tropical – v.2 n.6 p.42-48 2009

FMI (Fundo Monetário Internacional) – v.2 n.6 p.70-78 2009 CM

forças armadas – v.1 n.3 p.18-28 2008; v.1 n.3 p.68-77 2008; v.2 n.5 p.71-83 2009; v.3 n.10 p.30-40 2010

formação profissional – v.3 n.10 p.41-51 2010; v.3 n.10 p.52-65 2010

fruticultura – v.1 n.4 p.69-80 2009

funcionário público – v.3 n.11 p.18-22 2010; v.4 n.14 p.10-18 2011

fundamentalismo religioso – v.3 n.12 p.52-65 2011

Fundo Monetário Internacional (FMI) – v.2 n.6 p.70-78 2009 CM

futebol – v.4 n.15 p.10-20 2011; v.5 n.18 p.52-62

G-20 – v.1 n.4 p.119-29 2009; v.2 n.5 p.31-41 2009; v.2 n.6 p.70-79 2009; v.2 n.8 p.55-63 2010; v.4 n.15 p.77-86 2011

gás natural – v.1 n.2 p.58-66 2008; v.1 n.4 p.81-92 2009; v.2 n.8 p.31-41 2010; v.2 n.8 p.64-68 2010; v.5 n.20 p.33-39 2013

geografia econômica (Nordeste) – v.1 n.4 p.69-80 2009

gestão ambiental – v.2 n.6 p.42-48 2009

globalização econômica – v.1 n.1 p.29-38 2008; v.1 n.3 p.56-61 2008; v.1 n.4 p.48-56 2009; v.2 n.5 p.20-30 2009; v.5 n.20 p.40-50 2013

governabilidade – v.3 n.9 p.7-16 2010; v.3 n.9 p.17-27 2010; v.3 n.11 p.48-55 2010

governança corporativa (clubes) – v.5 n.18 p.52-62 2012

gripe aviária ver influenza A (H5N1)

Grupo dos 7 – v.2 n.6 p.70-79 2009

Guerra Fria – v.1 n.2 p.36-45 2008; v.1 n.2 p.36-45 2008; v.1 n.3 p.56-61 2008;

igreja católica – v.2 n.8 p.69-77 2010; v.3 n.12 p.66-70 2011

igualdade (Brasil) – v.4 n.14 p.33-41 2011

igualdade na educação – Brasil – v.4 n.14 p.33-41 2011

impacto ambiental – v.2 n.5 p.42-51 2009

imposto – v.3 n.10 p.7-15 2010; v.5 n.20 p.51-58 2013; v.5 n.20 p.59-65 2013

imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) – v.5 n.20 p.51-58 2013

impunidade – v.2 n.6 p.20-28 2009; v.5 n.20 p.66-73 2013

incentivo fiscal – v.2 n.6 p.14-19 2009

inclusão social – v.1 n.3 p.29-38 2008; v.2 n.7 p.7-19 2009; v.1 n.5 p.31-41 2009; v.4 n.15 p.70-76 2011

indicador econômico – v.3 n.10 p.7-15 2010

indexação (Economia) – v.4 n.15 p.43-51 2011

indígenas ver nativos

indústria de gás natural – v.1 n.4 p.81-92 2009

indústria de petróleo – v.1 n.2 p.58-66 2008

indústria de transformação – v.5 n.18 p.29-35 2012; v.5 n.20 p.51-58 2013

indústria farmacêutica – v.1 n.3 p.62-67; v.2 n.7 p.65-76 2009

industrialização – v.1 n.1 p.22-28; v.1 n.1 p.39-44 2008; v.2 n.8 p.25-30 2010; v.2 n.8 p.42-54 2010; v.5 n.20 p.40-50 2013

indústrias – v.5 n.19 p.32-41 2012

indústria têxtil – v.1 n.4 p.69-80 2009;

inflação – v.1 n.4 p.48-56; v.5 n.19 p.32-41 2012; v.5 n.20 p.33-39 2013; v.5 n.20 p.23-32 2013

influenza (ou gripe) – v.2 n.7 p.65-76 2009

influenza A (H1N1) – v.2 n.7 p.65-76 2009

influenza A (H5N1) – v.2 n.7 p.65-76 2009

inovação – v.1 n.2 p.67-75 2008; v.1 n.3 p.62-67 2008; v.3 n.10 p.75-91 2010; v.4 n.14 p.45-53 2011; v.5 n.20 p.33-39 2013

inovação tecnológica – v.1 n.1 p.65-75 2008

instituição de ensino superior – v.1 n.1 p.76-86 2008

instituto de pesquisa – v.3 n.10 p.75-91 2010; v.3 n.11 p.10-17 2010

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) – v.2 n.6 p.29-41 2009

instrumentos jurídicos – v.2 n.7 p.77-87 2009

integração regional – v.1 n.1 p.11-21 2008; v.1 n.1 p.22-28 2008; v.1 n.3 p.56-61 2008; v.2 n.5 p.71-83 2009; v.2 n.7 p.36-46 2009; v.2 n.8 p.55-63 2010; v.2 n.8 p.64-58 2010; v.3 n.10 p.30-40 2010; v.3 n.11 p.39-47 2010; v.5 n.19 p.52-59 2012; v.5 n.19 p.60-70 2012; v.5 n.20 p.40-50 2013

interação universidade-empresa – v.1 n.3 p.62-67 2008;

interesse (nacional) – v.1 n.2 p.76-85 2008; v.1 n.5 p.30-38 2009; v.2 n.5 p.63-70 2009; v.3 n.9 p.69-77 2010; v.3 n.11 p.39-47 2010; v.3 n.11 p.54-62 2010

internacionalização – v.1 n.1 p.76-86 2008; v.1 n.1 p.58-66 2008; v.1 n.3 p.62-67 2008; v.2 n.8 p.31-41 2010; v.2 n.8 p.55-63 2010; v.5 n.18 p.29-35 2012

Internet – v.2 n.8 p.78-83 2010; v.3 n.9 p.17-27 2010; v.3 n.9 p.78-88 2010; v.4 n.13 p.59-75 2011

investimento – v.1 n.1 p.29-38 2008; v.1 n.4 p.9-18 2009; v.1 n.4 p.30-38 2009; v.1 n.4 p.69-80 2009; v.2 n.5 p.9-19 2009; v.4 n.14 p.45-53 2011; v.4 n.14 p.61-70 2011; v.5 n.20 p.40-50 2013 v.5 n.20 p.40-50 2013

investimento público – v.3 n.10 p.7-15 2010

irrigação – v.1 n.4 p.69-80 2009

Itaipu (Hidrelétrica) – v.1 n.3 p.47-55 2008; v.1 n.3 p.56-61 2008; v.2 n.7 p.29-35; v.2 n.7 p.36-46 2009; v.5 n.17 p.64-74 2012

juros – v.2 n.5 p.9-19 2009; v.3 n.10 p.7-15 2010; v.4 n.15 p.43-51 2011; v.5 n.19 p.32-41 2012; v.5 n.20 p.40-50 2013

justiça de transição – Brasil – v.5 n.17 p.14-24 2012

legislação – v.1 n.4 p.30-38 2009; v.5 n.20 p.66-73 2013

legislação ambiental – v.2 n.6 p.42-48 2009

legislação fiscal – v.5 n.20 p.51-58 2013

legislação trabalhista – v.2 n.7 p.7-19 2009

Lei da Ficha Limpa – v.3 n.12 p.24-29 2011; v.3 n.12 p.30-32 2011; v.3 n.12 p.33-42 2011

Lei de Acesso à Informação (LAI) – v.5 n.19 p.14-22 2012

liberdade civil – v.3 n.12 p.52-65 2011

liberdade de expressão – v.2 n.5 p.84-92 2009; v.2 n.6 p.58-69 2009; v.3 n.12 p.16-23 2011

liberdade de imprensa – v.2 n.5 p.84-92 2009; v.3 n.12 p.16-23 2011

liberdade de informação – v.1 n.1 p.65-75 2008; v.3 n.12 p.16-23 2011

liberdade religiosa – v.2 n.8 p.69-77 2010

licenciamento ambiental – v.2 n.5 p.42-51 2009

liderança educacional – v.2 n.6 p.49-57 2009

liderança política – América do Sul – v.1 n.3 p.56-61 2008; v.2 n.8 p.64-68 2010; v.4 n.13 p.28-36 2011

linguagem e línguas – Estudo e ensino – v.5 n.17 p.25-36 2012

livros didáticos (Publicação e distribuição) – v.4 n.15 p.58-69 2011

lixo – v.3 n.10 p.66-74 2010

macroeconomia – v.1 n.1 p.29-38 2008; v.1 n.4 p.48-56 2009; v.3 n.10 p.7-15 2010; v.3 n.11 p.13-32 2010; v.4 n.13 p.76-85 2011; v.5 n.20 p.40-50 2013

matemática – v.3 n.9 p.48-60 2010

matriz energética – v.2 n.5 p.52-62 2009

Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) – v.2 n.8 p.16-24 2010

medicina de grupo – v.3 n.10 p.41-51 2010

medicamento – v.1 n.7 p.65-76 2009

medicamento genérico – v.1 n.3 p.62-67 2008;

medida provisória – v.3 n.9 p.28-36 v.5 n.20 p.59-65 2013

meio ambiente – v.2 n.8 p.16-24 2010; v.3 n.10 p.66-74 2010; v.5 n.18 p.9-15 2012

mercado de trabalho – v.2 n.5 p.20-28 2009; v.5 n.18 p.29-35 2012; v.5 n.19 p.42-51 2012; v.5 n.20 p.33-39 2013; v.5 n.20 p.40-50 2013

mercado financeiro – v.1 n.4 p.48-56 2009; v.2 n.7 p.47-55 2009; v.2 n.8 p.55-63 2010; v.4 n.15 p.43-51 2011; v.5 n.17 p.46-63 2012; v.5 n.19 p.42-51 2012; v.5 n.20 p.33-39 2013

mercadorias agrícolas **ver** produtos agrícolas

Mercosul (Mercado Comum do Sul) – v.1 n.1 p.11-21 2008; v.1 n.1 p.22-28 2008; v.1 n.3 p.47-55 2008; v.1 n.3 p.56-61 2008; v.1 n.4 p.9-18 2009; v.1 n.4 p.19-29 2009; v.3 n.10 p.16-23 2010; v.3 n.11 p.39-47 2010; v.5 n.18 p.44-51 2012; v.5 n.19 p.52-59 2012

mestiços – v.1 n.3 p.29-38 2008; v.1 n.3 p.39-46 2008;

mídia – v.2 n.5 p.84-92 2009; v.3 n.9 p.78-88 2010; v.3 n.12 p.16-23 2011

mídia digital – v.2 n.5 p.84-92 2009

migrações internas – v.5 n.20 p.23-32 2013

mobilização social – v.3 n.9 p.78-88 2010

moeda – v.3 n.9 p.69-77 2010

mudança climática – v.1 n.1 p.45-55 2008; v.1 n.2 p.46-57 2008; v.2 n.5 p.31-41 2009; v.2 n.5 p.52-62 2009; v.2 n.8 p.16-24 2010; v.2 n.8 p.25-30 2010; v.3 n.10 p.66-74 2010

mulatos – v.1 n.3 p.29-38 2008

–Mutirão Carcerário– – v.4 n.16 p.21-29 2012

nacionalidade – v.1 n.2 p.76-85 2008

nativos – v.1 n.3 p.18-28 2008

negociação internacional – v.1 n.1 p.45-55 2008

negócios – v.4 n.14 p.61-70 2011

negros – v.1 n.3 p.29-38 2008; v.1 n.3 p.39-46 2008; v.1 n.3 p.39-46 2008; v.2 n.7 p.7-19 2009; v.5 n.20 p.23-32 2013

nutrição – v.2 n.7 p.7-19 2009

OEA (Organização dos Estados Americanos) – v.2 n.6 p.58-69 2009

Olimpíadas – v.5 n.18 p.63-71 2012

opinião pública – v.3 n.12 p.9-15 2011; v.4 n.15 p.21-33 2011

oposição (Ciência Política) – v.2 n.8 p.9-15 2010; v.3 n.10 p.24-29 2010; v.3 n.12 p.43-51 2011; v.4 n.13 p.10-19 2011; v.4 n.13 p.20-27 2011; v.4 n.13 p.28-36 2011; v.4 n.14 p.10-18 2011; v.4 n.14 p.19-24 2011

orçamento – v.3 n.9 p.61-68 2010

países em desenvolvimento – v.3 n.11 p.39-47 2010

países emergentes **ver** países em desenvolvimento

Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) – v.2 n.8 p.25-30 2010; v.5 n.18 p.9-15 2012

países em desenvolvimento – v.4 n.15 p.77 86 2011; v.5 n.17 p.37-45 2012

países emergentes **ver** países em desenvolvimento

Paraguai – v.1 n.3 p.47-55; v.1 n.3 p.56-61 2008; v.2 n.7 p.29-35 2009; v.2 n.7 p.36-46 2009; v.3 n.10 p.16-23 2010; v.5 n.17 p.64-74 2012; v.5 n.19 p.60-70 2012; v.5 n.19 p.60-70 2012

parlamentarismo (Brasil) – v.2 n.6 p.20-28 2009

partido político – v.2 n.6 p.20-28 2009; v.2 n.7 p.56-64 2009; v.2 n.8 p.9-15 2010; v.3 n.9 p.17-27 2010; v.3 n.10 p.24-29 2010; v.3 n.11 p.48-53 2010; v.3 n.12 p.43-51 2011; v.4 n.13 p.20-27 2011; v.4 n.13 p.53-58 2011; v.4 n.14 p.10-18 2011; v.5 n.17 p.37-45 2012; v.5 n.17 p.75-83 2012

patente – v.3 n.10 p.75-91 2010

paternalismo – v.4 n.14 p.33-41 2011

patrimonialismo **ver** paternalismo

patrimônio cultural – v.2 n.6 p.14-19 2009

pesquisa – v.1 n.1 p.76-86 2008; v.1 n.3 p.62-67 2008; v.1 n.4 p.57-68 2009; v.3 n.10 p.75-91 2010

pesquisa e desenvolvimento – v.1 n.3 p.62-67 2008; v.3 n.10 p.75-91 2010; v.5 n.20 p.51-58 2013

Petrobras – v.1 n.4 p.39-47 2009; v.1 n.4 p.81-92 2009; v.2 n.5 p.31-41 2009; v.2 n.5 p.63-70 2009; v.2 n.7 p.47-55 2009; v.2 n.8 p.31-41 2010; v.2 n.8 p.64-68 2010; v.3 n.10 p.75-91 2010; v.5 n.18 p.36-43 2012

petróleo – v.1 n.4 p.30-38 2009; v.1 n.4 p.39-47 2009; v.2 n.8 p.31-41 2010; v.2 n.8 p.42-54 2010; v.5 n.20 p.33-39 2013

Petrossal – v.2 n.8 p.31-41 2010;

plano nacional – v.1 n.1 p.29-38 2008

Plano Nacional de Educação (PNE) – v.4 n.15 p.21-33 2011

Plano Real – v.2 n.6 p.20-28 2009; v.2 n.7 p.46-55 2009; v.2 n.8 p.64-68 2010; v.3 n.10 p.7-15 2010; v.3 n.11 p.18-22 2010; v.11 n.3 p.48-52 2010; v.5 n.20 p.23-32 2013

pobreza – v.1 n.4 p.69-80 2009; v.2 n.7 p.7-19 2009; v.2 n.7 p.20-28 2009; v.5 n.20 p.40-50 2013

poder – v.1 n.4 p.57-68 2009; v.2 n.6 p.20-28 2009; v.2 n.8 p.69-77 2010; v.3 n.9 p.17-27 2010; v.4 n.15 p.21-33 2011; v.5 n.17 p.75-83 2012

poder (Teologia cristã) – v.3 n.12 p.52-65 2011

Poder Executivo – v.1 n.1 p.56-64 2008; v.2 n.5 p.83-92 2009; v.2 n.5 p.56-64 2009; v.4 n.13 p.53-58 2011; v.4 n.15 p.52-57 2011; v.5 n.20 p.59-65 2013

Poder Judiciário – v.1 n.1 p.56-64 2008; v.2 n.5 p.83-92 2009; v.2 n.7 p.56-64 2009; v.4 n.15 p.52-57 2011; v.4 n.16 p.11-20 2012; v.4 n.16 p.30-32 2012; v.4 n.16 p.33-39 2012; v.4 n.16 p.40-43 2012; v.4 n.16 p.44-46 2012; v.4 n.16 p.47-49 2012; v.4 n.16 p.50-61 2012; v.5 n.19 p.23-31 2012; v.5 n.20 p.15-22 2013 nos dois poderes v.5 n.20 p.23-32 2013

Poder Legislativo – v.2 n.7 p.56-64 2009; v.3 n.9 p.28-37 2010; v.3 n.9 p.69-79 2010; v.4 n.15 p.52-57 2011; v.5 n.20 p.59-65 2013

poder militar – v.1 n.2 p.17-26 2008; v.2 n.5 p.71-83 2009

polícias – v.5 n.20 p.23-32 2013

política – v.1 n.1 p.11-21 2008; v.1 n.1 p.22-28 2008; v.1 n.1 p.29-38 2008; v.2 n.6 p.20-28 2009; v.2 n.7 p.20-28 2009; v.2 n.7 p.56-64 2009; v.5 n.20 p.15-22 2013; v.2 n.8 p.9-15 2010; v.3 n.9 p.7-16 2010; v.3 n.9 p.78-88 2010; v.3 n.11 p.10-17 2010; v.5 n.17 p.37-45 2012; v.5 n.18 p.16-28 2012; v.5 n.20 p.8-14 2013; v.5 n.20 p.23-32 2013

política ambiental – v.2 n.5 p.42-51 2009; v.2 n.5 p.52-62 2009

política cambial – v.1 n.1 p.29-38 2008; v.2 n.5 p.20-30 2009;

política cultural – v.2 n.6 p.7-13 2009; v.2 n.6 p.14-19 2009

política de defesa – v.1 n.2 p.9-16 2008; v.1 n.2 p.9-16 2008; v.1 n.2 p.17-26 2008; v.1 n.3 p.18-28 2008; v.1 n.3 p.68-77 2008; v.2 n.5 p.71-83 2009

política do comércio exterior – v.1 n.3 p.56-61 2008; v.1 n.4 p.9-18 2009; v.1 n.4 p.19-29 2009;

política econômica – v.1 n.2 p.36-45 2008; v.2 n.7 p.47-55 2009; v.3 n.10 p.7-15 2010; v.4 n.15 p.34-42 2011; v.5 n.18 p.44-51 2012; v.5 n.19 p.32-41 2012; v.5 n.19 p.42-51 2012; v.5 n.20 p.40-50 2013; v.5 n.20 p.33-39 2013

política educacional – v.2 n.6 p.49-61 2009; v.3 n.9 p.48-60 2010

política energética – v.1 n.2 p.58-66 2008; v.2 n.5 p.52-62 2009; v.5 n.18 p.36-43 2012

política energética – Argentina – Nacionalização – v.5 n.18 p.36-43 2012

política externa ver relações internacionais

política fiscal – v.2 n.5 p.9-19 2009; v.2 n.6 p.70-79 2009; v.2 n.7 p.47-55 2009; v.2 n.8 p.64-68 2010; v.3 n.9 p.28-37 2010; v.3 n.11 p.23-32 2010; v.5 n.20 p.51-58 2013

política governamental – v.1 n.1 p.11-21 2008; v.2 n.6 p.29-41; v.2 n.8 p.31-41 2010

política industrial – v.1 n.2 p.67-75 2008; v.1 n.2 p.67-75 2008; v.2 n.5 p.20-30 2009; v.5 n.18 p.29-35 2012; v.5 n.20 p.40-50 2013

política internacional – v.1 n.3 p.47-55 2008; v.2 n.5 p.63-70 2009

política judiciária – v.4 n.16 p.21-29 2012

políticas públicas – v.1 n.2 p.46-57 2008; v.3 n.18 p.29-38 2008; v.1 n.4 p.69-80 2009; v.2 n.7 p.7-19 2009; v.2 n.5 p.52-62 2009; v.2 n.7 p.7-19 2009; v.2 n.7 p.47-55 2009; v.2 n.8 p.9-15 2010; v.3 n.9 p.28-37 2010; v.3 n.9 p.38-47 2010; v.4 n.14 p.10-18 2011; v.4 n.14 p.42-44 2011; v.5 n.20 p.33-39 2013; v.5 n.20 p.40-50 2013

política social – v.2 n.7 p.7-19 2009; v.2 n.7 p.47-55 2009; v.2 n.8 p.55-63 2010; v.3 n.11 p.18-22

polo de desenvolvimento – v.1 n.4 p.69-80 2009

posse da terra – v.2 n.6 p.29-41 2009

poupança – v.4 n.15 p.43-51 2011

pragmatismo – v.4 n.15 p.34-42 2011

pré-sal – v.1 n.4 p.30-38 2009; v.1 n.4 p.39-47 2009; v.2 n.8 p.31-41 2010; v.2 n.8 p.42-54 2010; v.2 n.8 p.55-63 2010; v.3 n.11 p.10-17 2010; v.3 n.11 p.23-32 2010; v.5 n.20 p.33-39 2013

preservação ambiental – v.2 n.6 p.42-48 2009

presidencialismo (Brasil) – v.2 n.6 p.20-28 2009; v.5 n.18 p.16-28 2012

previdência social – v.2 n.7 p.7-19 2009; v.3 n.10 p.41-51 2010

prisão – v.3 n.10 p.30-40 2010; v.5 n.20 p.23-32 2013

privatização – v.2 n.8 p.42-54 2010

processo decisório – v.1 n.4 p.19-29, 2009; v.3 n.9 p.28-37 2010

processo legislativo – v.3 n.9 p.28-37 2010

processo orçamentário ver orçamento

processo penal – v.5 n.20 p.66-73 2013; v.5 n.20 p.8-14 2013

produção científica – v.2 n.7 p.77-87 2009

produtividade – v.1 n.1 p.29-38 2008; v.1 n.4 p.69-80 2009; v.2 n.7 p.47-55 2009; v.2 n.8 p.42-54 2010; v.5 n.20 p.33-39 2013

produto interno bruto – v.5 n.18 p.16-28 2012

produto manufaturado – v.5 n.20 p.33-39 2013

produtos agrícolas – v.1 n.3 p.56-61 2008; v.1 n.4 p.30-38 2009; v.2 n.5 p.9-19 2009; v.2 n.5 p.52-62 2009; v.2 n.7 p.47-55 2009

problema social – v.2 n.8 p.16-24 2010

professores de ensino do primeiro grau – v.1 n.4 p.57-68 2009;

professores universitários – v.1 n.4 p.57-68 2009;

Programa de Aceleração do Crescimento – v.2 n.5 p.52-62 2009

programas de distribuição de renda ver distribuição de renda

propriedade territorial – v.1 n.3 p.47-55 2008;

protecionismo – v.5 n.20 p.33-39 2013

Protocolo de Quioto – v.2 n.8 p.16-24 2010; v.2 n.8 p.25-30 2010

publicidade – v.5 n.18 p.52-62 2012

punição – v.3 n.10 p.30-40 2010; v.4 n.16 p.47-49 2012

racismo – v.1 n.2 p.36-45 2008; v.1 n.3 p.29-38 2008; v.1 n.3 p.39-46;

radiodifusão [aspecto político] – v.1 n.1 p.65-75 2008

recursos hídricos – v.2 n.7 p.29-35

recursos naturais renováveis – v.2 n.6 p.42-28 2009

recursos públicos – v.5 n.20 p.15-22 2013

rede de relacionamento – v.5 n.20 p.15-22 2013

redes sociais on-line – v.4 n.13 p.59-75 2011

reflorestamento – v.2 n.8 p.16-24 2010

reforma agrária – v.2 n.6 p.28-42 2009

reforma administrativa – v.1 n.1 p.56-64 2008;

reforma política – v.2 n.6 p.20-28 2009; v.2 n.8 p.9-15 2010; v.3 n.9 p.7-16 2010; v.5 n.20 p.66-73 2013

reforma tributária – v.5 n.17 p.75-83 2012; v.5 n.20 p.51-58 2013; v.5 n.20 p.59-65 2013

região Nordeste – v.1 n.4 p.69-80

“Retorno” (Projeto) – v.4 n.16 p.21-29 2012

relações em grupo – v.1 n.2 p.76-85 2008

relações internacionais – v.1 n.1 p.11-21 2008; v.1 n.1 p.22-28 2008; v.1 n.1 p.45-55 2008; v.1 n.2 p.27-35 2008; v.1 n.2 p.36-45 2008; v.1 n.3 p.47-55 2008; v.1 n.3 p.68-77 2008; v.2 n.5 p.31-41 2009; v.2 n.5 p.63-70 2009; v.2 n.6 p.58-69 2009; v.2 n.7 p.29-35 2009; v.2 n.7 p.36-46 2009; v.2 n.8 p.16-24 2010; v.2 n.10 p.55-63 2010; v.2 n.8 p.64-68 2010; v.3 n.10 p.16-23 2010 v.3 n.11 p.33-38 2010; v.3 n.11 p.33-38 2010; v.3 n.11 p.48 2010; v.4 n.13 p.37-44 2011; v.4 n.13 p.45-52 2011; v.4 n.14 p.45-53 2011; v.4 n.14 p.54-60 2011; v.4 n.15 p.77-86 2011; v.5 n.19 p.60-70 2012

religiões – v.2 n.8 p.69-77 2010; v.5 n.20 p.23-32 2013

Rio-92 – v.5 n.18 p.9-15 2012

Rio+20 – v.5 n.18 p.7-8 2012; v.5 n.18 p.9-15 2012

Rodada Doha – v.1 n.4 p.9-18 2009; v.1 n.4 p.19-29 2009; v.2 n.5 p.31-41 2009; v.3 n.11 p.23-32 2010

Rondônia – v.2 n.6 p.29-41 2009

royalty – v.1 n.4 p.30-38 2009; v.1 n.4 p.39-47 2009; v.2 n.7 p.36-46 2009; v.2 n.8 p.31-41 2010

salários – v.5 n.18 p.29-35 2012

salvaguardas (Direito internacional público) – v.5 n.18 p.44-51 2012

seca – v.1 n.4 p.69-80 2009

Secretaria Nacional de Reforma do Judiciário – v.4 n.16 p.50-61 2012

segurança alimentar – v.2 n.7 p.7-19 2009

segurança jurídica – v.5 n.20 p.8-14 2013; v.5 n.20 p.33-39 2013

segurança nacional – v.2 n.5 p.71-83 2009

segurança pública – v.3 n.10 p.30-40 2010; v.4 n.14

p.42-44 2011; v.5 n.20 p.23-32 2013

seitas – v.3 n.12 p.52-65 2011

seleção de livros – v.4 n.15 p.58-69 2011

–Semanas Nacionais de Conciliação– – v.4 n.16 p.30-32 2012

semi-árido – v.1 n.4 p.69-80 2009

serviço público – v.1 n.3 p.39-46 2008; v.2 n.8 p.42-54 2010; v.3 n.9 p.38-47 2010; v.5 n.19 p.7-13 2012

serviço social – v.3 n.9 p.38-47 2010

setor privado – v.1 n.4 p.9-18 2009;

sistema de saúde – v.2 n.7 p.20-28 2009; v.2 n.7 p.65-76 2009; v.3 n.9 p.38-47 2010; v.3 n.10 p.41-51 2010

sistema financeiro – v.2 n.5 p.9-19 2009; v.2 n.6 p.70-79 2009; v.5 n.20 p.8-14 2013

socialismo – v.4 n.14 p.25-32 2011; v.4 n.15 p.34-42 2011

spam (mensagem eletrônica) – v.2 n.8 p.78-83 2010

–Supremo em Números– – v.4 n.16 p.51-61 2012

sustentabilidade – v.1 n.1 p.45-55 2008; v.1 n.2 p.52-57 2008; v.5 n.20 p.23-32 2013

taxas de câmbio – v.4 n.13 p.76-85 2011;

tecnologia da informação – v.2 n.6 p.20-28 2009; v.5 n.19 p.7-13 2012

telecomunicações (Serviços) – v.4 n.15 p.34-42 2011

televisão – v.4 n.15 p.52-57 2011

televisão – Produção e direção – v.4 n.15 p.52-57 2011

televisão pública – v.1 n.1 p.65-75 2008; v.4 n.15 p.52-57 2011

Terra Indígena Raposa Serra do Sol (RR) – v.1 n.3 p.9-17 2008;

terrorismo – v.1 n.2 p.36-45 2008

tortura – Brasil – v.5 n.17 p.9-13 2012

tráfico de drogas – v.3 n.10 p.30-40 2010; v.5 n.20 p.23-32 2013

transparência na administração pública – v.4 n.16 p.21-29; v.4 n.16 p.44-46 2012; v.4 n.16 p.47-49 2012; v.5 n.19 p.14-22 2012; v.5 n.19 p.23=31 2012

transporte ferroviário – v.1 n.4 p.69-80 2009; v.2 n.5 p.52-62 2009

tratados – v.2 n.7 p.36-46 2009

universidades e faculdades públicas – v.1 n.3 p.29-38 2008; v.1 n.4 p.57-68 2009; v.3 n.10 p.52-65 2010; v.4 n.15 p.58-69 2011

urbanização – v.5 n.20 p.23-32 2013

uso de drogas – v.3 n.10 p.30-40 2010

Venezuela – v.5 n.19 p.52-59 2012

veracidade e falsidade – v.4 n.16 p.47-49 2012

violência – v.3 n.10 p.30-40 2010; v.5 n.20 p.23-32 2013

violência contra a mulher – v.1 n.2 p.36-45 2008

DO CAMPO À MESA, UMA PONTE QUE INTEGRA O MUNDO.

Não há nada mais fundamental que o alimento e a energia.

A Bunge é uma ponte, uma via eficiente, confiável e segura que leva os produtos agrícolas das fazendas ao mercado global, desde o dia em que são colhidos até o dia em que serão necessários, das regiões de abundância para regiões de escassez.

Na Bunge, nossa responsabilidade é ajudar a fazer com que os alimentos e a energia estejam mais disponíveis e acessíveis.

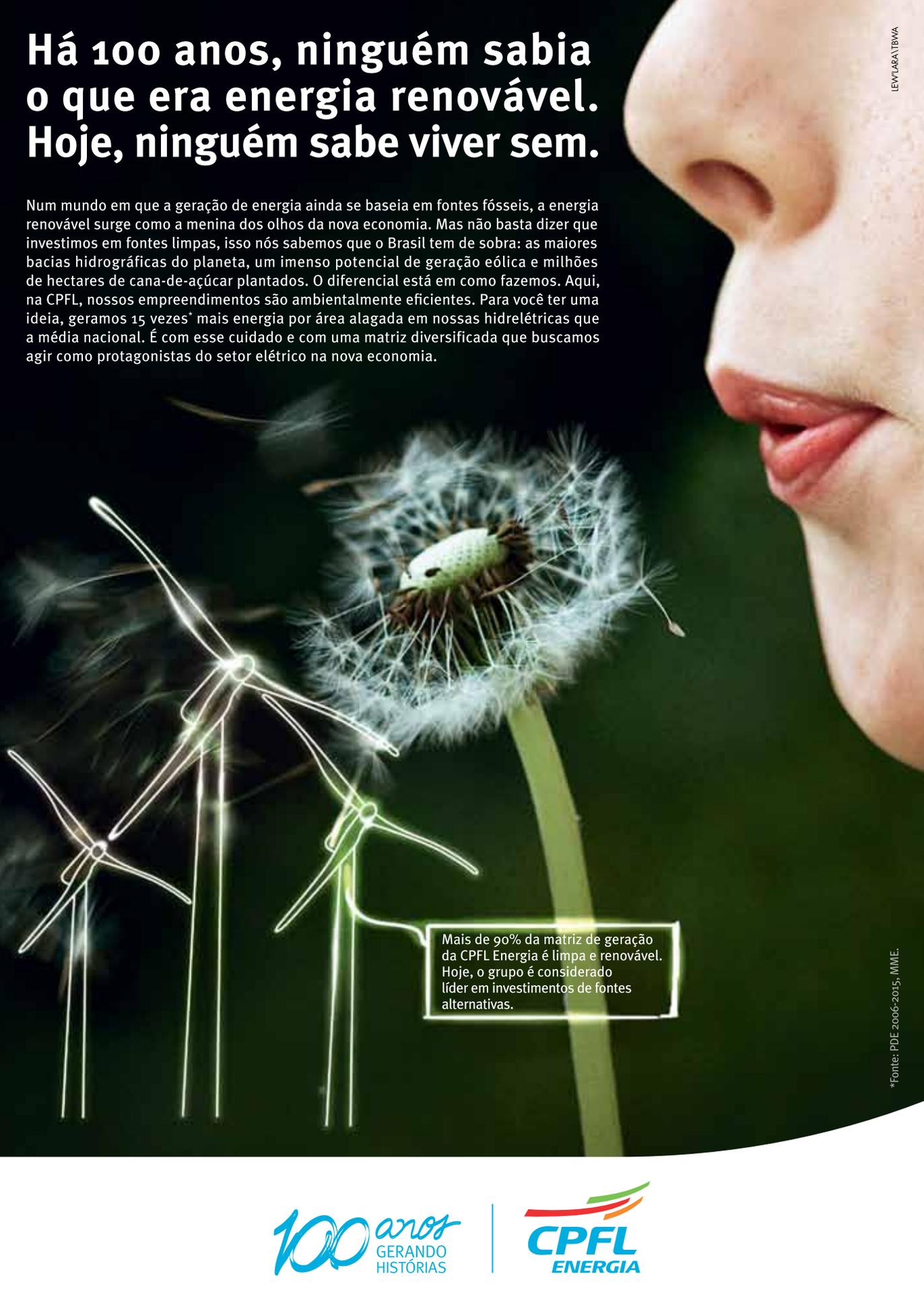
www.bunge.com.br



BUNGE

Há 100 anos, ninguém sabia o que era energia renovável. Hoje, ninguém sabe viver sem.

Num mundo em que a geração de energia ainda se baseia em fontes fósseis, a energia renovável surge como a menina dos olhos da nova economia. Mas não basta dizer que investimos em fontes limpas, isso nós sabemos que o Brasil tem de sobra: as maiores bacias hidrográficas do planeta, um imenso potencial de geração eólica e milhões de hectares de cana-de-açúcar plantados. O diferencial está em como fazemos. Aqui, na CPFL, nossos empreendimentos são ambientalmente eficientes. Para você ter uma ideia, geramos 15 vezes* mais energia por área alagada em nossas hidrelétricas que a média nacional. É com esse cuidado e com uma matriz diversificada que buscamos agir como protagonistas do setor elétrico na nova economia.



Mais de 90% da matriz de geração da CPFL Energia é limpa e renovável. Hoje, o grupo é considerado líder em investimentos de fontes alternativas.

*Fonte: PDE 2006-2015, IME.

100 anos
GERANDO
HISTÓRIAS

CPFL
ENERGIA